

Lausuntopyyntökysely

Ohjeet:

Sähköisessä kyselylomakkeessa voi liikkua edestakaisin painamalla Edellinen- tai Seuraava -painikkeita. Kysely on mahdollista lähettää vastaamatta kaikkiin kysymyksiin, mutta osa kysymyksistä on merkitty pakollisiksi. Mahdolliset kysymyksiin annetut perustelut huomioidaan vastauksia analysoitaessa. Kyselyssä on runsaasti vastaustilaa lausujien vapaamuotoisille kommenteille. Vastauksia on mahdollista muokata ennen kyselylomakkeen lähettämistä. Kyselyn voi tarvittaessa keskeyttää painamalla Keskeytä-painiketta ja jatkaa vastaamista myöhemmin. Keskeytä-painikkeesta kysely vie automaattisesti sivulle, jossa on linkki jatkettavaan kyselyyn. Sivulla voi myös lähettää linkin sähköpostiisi. Viimeisen kysymyksen lopussa on Yhteenveto-painike, josta pääset tarkastelemaan laatimiasi vastauksia. Yhteenvetosivulta pääset muokkaamaan (Muokkaa vastauksia -painike) ja tulostamaan (Tulosta-painike) kyselyn. Tämän jälkeen kysely pitää vielä lähettää.

Vastauksien lähetys: Kun kyselyyn vastaaminen on valmis, paina kyselylomakkeen yhteenvetosivun lopussa olevaa Valmis-painiketta. Lähettämisen jälkeen kyselyvastausta ei ole enää mahdollista täydentää tai muokata.

Tämä on kyselyn tekstitiedostoversio, jota voi käyttää lausuntopyyntöä käsittelevän helpottamiseksi. Toimielimen käsittelyssä voidaan noudattaa esimerkiksi menettelyä, jossa lausuntoa työstetään tekstitiedostomuotoisena ja käsittelyn lopuksi tekstitiedostoon laaditut vastaukset syötetään kyselyyn.

Sähköisen kyselyn Internet-osoite: <https://www.webropolsurveys.com/S/4AE74008A6E14B22.par>

Lisätietoja lausuntopyyntöstä antavat:

Projektijohtaja, alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, p. 0295163012, tuomas.poysti@stm.fi

Osastopäällikkö, ylijohtaja Päivi Laajala, p. 0295 530026, paivi.laajala@vm.fi

Hallitusneuvos Pekka Järvinen, p. 02951 63367, pekka.jarvinen@stm.fi, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki sekä voimaanpanolaki

Lainsäädäntöneuvos Eeva Mäenpää, p. 02955 30266, eeva.maenpaa@vm.fi sekä

lainsäädäntöneuvos Ilkka Turunen, p. 02955 30097, ilkka.turunen@vm.fi, maakuntalaki ja maakuntajakolaki

Budjettineuvos Jouko Narikka, p. 02955 30017, jouko.narikka@vm.fi, maakuntien rahoituslaki

Lainsäädäntöneuvos Minna-Marja Jokinen, p. 02955 30820, minna-marja.jokinen@vm.fi, laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, omaisuuskyymykset

Lainsäädäntöneuvos Marja Isomäki, p. 02955 30414, marja.isomaki@vm.fi, henkilöstökysymykset

Hallitusneuvos Panu Pykönen, p. 02955 30225, panu.pykonen@vm.fi, verokysymykset

Kyselyn tekniseen toteutukseen liittyvät kysymykset:

Osastosihteeri Jenni Lahtinen, p. 02951 63003, s-posti jenni.lahtinen@stm.fi

Osastosihteeri Miki Höijer, p. 02951 63211, miki.hojjer@stm.fi

TAUSTATIEDOT

Vastaajatahon virallinen nimi

Terveyspalvelualan Liitto

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi

Eveliina Vigelius

Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot

Hanna-Kaisa Järvi

toimitusjohtaja

hanna-kaisa.jarvi@terveyspalvelut.fi

p. 040 754 7728

Lausuntopyyntöä käsittelevä päivämäärä toimielimessä

Toimielimen nimi

Onko vastaaja*

kunta

sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä tai yhteistoiminta-alue

maakunnan liitto

muu kuntayhtymä tai kuntien yhteistoimintaelin

valtion viranomainen

järjestö

joku muu

Kysymykset

Kysymyksiä uudistuksen tavoitteista

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen tavoitteena on kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä hillitä palveluista aiheutuvia kustannuksia 3 miljardilla eurolla vuoteen 2029 mennessä.

1. Voidaanko esityksellä kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä parantaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta? Jos ei, niin miten ehdotusta tulisi siltä osin muuttaa?
(Avotila)

Terveyspalvelualan Liiton mukaan esitykset pääosin antavat mahdollisuuksia lisätä palvelujen yhdenvertaista saatavuutta sekä parantaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja, mutta eivät yllä riittävälle tasolle.

Palvelujen yhdenvertainen saatavuus

Järjestämisvastuu suuremmille yksiköille:

Yhdenvertaisuuden kannalta keskeistä on siirtää järjestämisvastuu kunnilta selkeästi suurempiin yksiköihin. Järjestämisvastuu olisi näkemyksemme mukaan tullut siirtää vielä suurempiin organisaatioihin, mutta maakuntataso on kuntatasoa parempi. Paikallisia eroja terveydessä ja hyvinvoinnissa sekä palvelujen saatavuudessa on mahdollista kaventaa, kun alueen järjestämistä hallinnoi vain yksi taho, ja kansallisessa lainsäädännössä sekä rahoitus- ja muussa ohjauksessa luodaan riittävän yhtenäiset velvoitteet järjestäjille.

Palvelulupaus:

Keskeisin esimerkki kansalliseen päätöksentekoon kuuluvasta järjestäjille asetettavasta veloitteesta, joka turvaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta ja kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, on palvelulupaus. Lainsäädäntöön on kirjattava mitä palveluja julkisin varoin Suomessa saa riippumatta asuinpaikasta. Hyvin tarkasti palvelu palvelulta eritelty lista on ymmärrettävästi jo nopeasti muuttuvista tilanteista johtuen mahdoton toteuttaa, mutta palvelulupauksessa tulisi pyrkiä paitsi palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden, myös kustannusten arvioinnin kannalta riittävään määrittelyyn. Tällaista kansallista palvelulupausta lakiluonnoksissa ei ole.

Valinnanvapaus:

Palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden kannalta merkittävä rooli on myös valinnanvapaudella. Julkisrahoitteisen valinnanvapauden myötä ihmisen oman varallisuuden merkitys vähenee sen suhteen miltä palveluntuottajalta hän voi palvelunsa hakea, mikä taas lisää suoraan yhdenvertaisuutta palvelujen saatavuudessa. Myös jonotusaikojen voi odottaa lyhenevän kun olemassaolevaa yksityistä palveluntuotantokapasiteettia avataan valinnanvapauden myötä palveluja tarvitsevan ihmisen käyttöön. Valinnanvapaus tulee ottaa laajasti käyttöön. Maakunnat on veloitettava siihen aina kun se on tarkoituksenmukaista.

Terveys- ja hyvinvointierot

Perustason palvelujen saatavuuden paraneminen:

Kun perustason palvelujen saatavuus (mahdollisimman laajan) valinnanvapauden myötä vahvistuu, voi sen odottaa myös vähentävän raskaampien palvelujen tarvetta jatkossa, mikä taas edistää terveyserojen kaventumista. Näin tapahtuu, jos ja kun kehittymässä olevia ongelmia havaitaan perustasolla ajoissa, eivätkä terveys- ja sosiaaliset ongelmat ehdi jonotusaikana kehittymään vakavammiksi. Toisaalta valinnanvapaus tuo mukanaan myös mahdollisuudet muihin kilpailun hyviin vaikutuksiin, kuten palvelujen parempaan tuottavuuteen, asiakaslähtöisyyteen ja kustannustehokkuuteen.

Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä korostaa myös sitä, että valinnanvapaus soveltuu näkemyksemme mukaan erinomaisesti myös laajaan osaan muita palveluja kuin peruspalveluja: siitä on myös erikoistasolla saatavissa samoja hyötyjä etenkin saatavuuden ja kilpailun myötä lisääntyvän tuottavuuden suhteen kuin peruspalveluissa.

Erinomaista onkin, että ihmisen valinnanvapaus palvelun tuottajan suhteen ylipäätään on linjattu otettavan osana uudistusta käyttöön. Valitettavaa on se, että nyt lausuntojen kohteena olevissa lakiluonnoksissa ei ole mukana lakiluonnosta valinnanvapaudesta, eikä lausunnon antajilla ole lausuntoaikana käsillä edes hallituksen linjausta asiasta. Lait olisi tullut valmistella yhtäaikaisesti.

Ennakoivat toimet:

Terveys- ja hyvinvointierojen kaventamistavoitteessa on kuitenkin otettava huomioon ennen kaikkea se, mitä on tehtävä ja tapahduttava ihmisen elämässä ennen itse sote-palvelujärjestelmään tuloa. Järjestelmä sinänsä kun tarjoaa palveluja silloin kun on jo olemassa tilanne, minkä vuoksi palvelua tarvitaan. Järjestelmän lisäksi on kiinnitettävä vahvaa huomiota ja konkreettisia toimenpiteitä terveyden edistämiseen muillakin tavoilla.

2. Antaako esitys riittävät edellytykset saavuttaa 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoite? Jos ei, miten tavoitteen saavuttamisen edellytyksiä voitaisiin parantaa?
(Avotila)

Terveyspalvelualan Liiton näkemyksen mukaan kustannusten kasvun hillintään voidaan päästä vain sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottavuutta lisäämällä. Se taas ei onnistu ilman, että järjestäjä ja tuottaja aidosti erotetaan. Siihen ei lakiluonnoksissa päästä.

Valtion rahoitus:

Rahoituksen periaate siitä, että valtio ohjaa rahoituksen maakunnille, voi antaa Terveyspalvelualan Liiton näkemyksen mukaan hyvät edellytykset kustannusten kasvun hillinnän tavoitteelle. Maakunnille ohjattava rahoitus on huolellisesti suhteutettava niihin velvoitteisiin, mitä sillä tulee saada aikaan. Sekään ei riitä, että raha käytetään tehottomasti, yhdenvertaisuuden ja palvelujen saatavuuden kustannuksella: on etsittävä paras mahdollinen tuotantokokonaisuus palvelujen paremman saatavuuden ja yhdenvertaisuuden kärsimättä. Tähän on maakunnille asetettava lakisääteinen velvoite.

Tuottavuuden parantaminen:

Ratkaisevinta kustannusten kasvun taittamisessa on tuottavuuden parantaminen: palvelujen on toimittava nykyistä tehokkaammin ja ihmisten hyvinvointia tuloksekkaammin parantaen, mutta kustannuksia säästävämmin. Tämä ei näkemyksemme mukaan voi toteutua ilman aitoa kilpailua. Se taas voi toteutua vain järjestäjän ja tuottajan tosiasiallisella erottamisella sekä tuotantotapojen vertailulla ja arvioinnilla sekä toteuttamalla tämän vertailun tulokset. Nämä eivät esityksissä toteudu

riittäväällä tavalla. Kilpailua lisättäessä myös vaikutusten palvelujen laatuun voi odottaa olevan positiivisia: toimintaa on kaikin tavoin parannettava kilpailussa pärjätäkseen.

Järjestäjän ja tuottajan erottaminen:

Lainsäädännön on siis veloitettava järjestäjä objektiivista tarkastelua varten irrottamaan omistamansa tuotanto järjestämistehtävästään kokonaan, ja sitä kautta altistamaan se aidolle vertailulle muiden tuottajien kanssa. Lakiluonnoksissa tämä jää muutamista hyvistä kirjauksista ja pyrkimyksistä huolimatta alkutekijöihin, jopa toteuttamatta kokonaan.

Järjestäjän ja tuottajan erottaminen näyttää osittain tapahtuvan yksinomaan perustason palveluissa, jotka eivät ole järjestelmän kustannusten kannalta niin merkittäviä kuin erikoistason raskaammat erikoistason palvelut. Maakunnan palvelulaitoksen perustaminen esitetyllä tavalla ei riitä erottamaan järjestäjää ja tuottajaa, etenkin jos palvelulaitoksen omaan tuotantoon jää suuri osa erikoistason palveluista, ja vieläpä sen omaan harkintaan se, hankkiiko se palveluja muilta tuottajilta.

Tähänastista kehitystä tarkastellen voi sanoa olevan selvää, että mikäli organisaatiolla on mahdollisuus tuottaa palvelut itse siitäkin huolimatta, että kyseinen oma tuotanto ei välttämättä ole tehokkainta saatavilla olevaa, insentiivi suojella omaa tuotantokoneistoa saa valitsemaan sen ilman vaihtoehtojen huomioon ottamista. Näin tapahtuu myös mikäli palvelulaitokselle ei aseteta riittäviä velvoitteita kilpailuttaa erikoistason palveluja.

Muun muassa näiden seikkojen vuoksi palvelulaitoksella ei tulisi olla harkintavaltaa maakunnan palvelutuotantokokonaisuuden organisoinnissa, sillä tämä on järjestäjän tehtävää. Palvelulaitoksen ei tulisi lähtökohtaisesti tuottaa palvelua lainkaan, jos kyseisen palvelun tuotantoa on saatavilla myös markkinaehtoisesti. Mikäli kuitenkin tuottaa, sen tulee olla puhtaasti yksi tuottajista, joka tuottaa niitä palveluja, joita järjestäjä määrää. Palvelutuotantokokonaisuuden hallinta on järjestäjän tehtävä, ei yhdenkään tuottajan.

Tuotantavat asetettava aidosti objektiivisen vertailun kohteeksi:

Maakuntalakiesityksessä ja lain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (jäljempänä ”järjestämislaki”) esityksessä on erinomaisia kohtia tuotantotapojen vertailun ja arvioinnin sekä palvelujen hankintojen osalta (esimerkiksi maakuntalain 7 § 4 momentin yksityiskohtaiset perustelut sekä järjestämislain 9 § 3 momentin yksityiskohtaiset perustelut). Ne eivät kuitenkaan vie tavoitteisiin, ellei vertailun ja arvioinnin tulosten toteuttaminen sido järjestäjää. Tämä velvoittavuus näyttää puuttuvan.

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 veloitettu noudattamaan strategioiden ja maakuntavaltuuston linjauksia (maakuntalaki 54 § yksityiskohtaiset perustelut: "valtuuston asettamat tavoitteet olisivat sitovia ... valtuusto voisi asettaa laitokselle myös velvollisuuden hankkia palveluja ulkopuolisilta tuottajilta."), mutta toisaalla saavan itsekin päättää hankinnoista (maakuntalaki 55 § yksityiskohtaiset perustelut: "Palvelulaitos päättäisi sille tuottamisvastuulla olevien palvelujen hankkimisesta kilpailuttamalla ...").

Kirjauksia voi tulkita myös siten, että palvelulaitoksella ei olisi velvollisuutta hankinnoissa noudattaa monijäsenisen toimielimen tai palvelustrategian / maakuntastrategian linjauksia ("hankinta voi perustua.."). Ketju arvioinnista ja vertailusta niiden tulosten tosiasialliseen käyttämiseen on heikko ja epäselvä, eikä näytä johtavan tuotantotapojen tosiasialliseen arviointiin, saati arvioinnin tulosten käyttämiseen.

3. Toteutuuko demokratia esityksessä riittävällä tavalla? Jos ei, miten esityksen kansanvaltaisuutta voisi vahvistaa?
(Avotila)

Keskitymme tässä vastauksessamme järjestäjän ja tuottajan erottamisen problematiikkaan, jonka on joissakin keskusteluissa nähty heikentävän kansanvaltaa. Näin myös näkemyksemme mukaan käy, mikäli järjestäjän ja tuottajan rooleja, vastuita ja tehtäviä ei eroteta täysin ja aidosti.

Maakunnan palvelulaitoksen rooli:

Maakunnan palvelulaitokselle lakiesityksissä kaavailtu rooli on ongelmallisin. Hyvä pyrkimys erottaa järjestäjä ja tuottaja irrottamalla maakunnan oma tuotanto erilliseen palvelulaitokseen ei toteudu, koska palvelulaitokselle ollaan antamassa järjestäjän tehtäviä. Tästä lisää vastauksessamme kysymykseen 7.

Kansanvallan tulee ulottua suoraan järjestämistehtävän hallintointiin. Mikäli palvelulaitokselle jää järjestäjän tehtäviä, eikä kansanvaltaisuus tällöin ulotu palvelulaitoksen johtoon, asiassa voi käsityksemme mukaan olla perustuslaillinen ongelma. Tämä on estettävä ja selvitettävä ennen lakiesitysten eduskuntakäsittelyä.

Ratkaisu ei näkemyksemme mukaan ole se, että järjestäjän ja tuottajan erottamisen tavoitteesta luovutaan, eikä se, että palvelulaitoksen hallintointiin nimitetään henkilöitä vaalilla. Oikea ratkaisu on erottaa järjestäjä ja tuottaja aidosti: palvelulaitoksen tehtävistä on irrotettava järjestäjän tehtävät kokonaan, suoraan kansanvaltaisesti valitulle järjestäjälle. Tällöin palvelulaitos olisi yksi tuottajista, joiden kokonaisuutta järjestäjä yksin organisoii.

Järjestäjä ei voi siirtää järjestämisvaltaansa toisaalle:

Erittäin ongelmallisia ovat maininnat kuten maakuntalain 4 luvun 16 §:n ”Päätösvalta kuuluisi maakuntavaltuustolle, jollei asiasta olisi erikseen säädetty tai jollei valtuusto olisi itse siirtänyt toimivaltaansa maakunnan muille viranomaisille tai maakunnan palvelulaitokselle.” Sekä: ”Maakuntavaltuusto voisi itse päättää siitä, miten se jakaisi sille kuuluvaa päätösvaltaa alaisilleen viranomaisille tai maakunnan palvelulaitokselle.”

Kansanvaltaisuuden turvaamiseksi ei voida sallia tilannetta, jossa demokraattisesti valittu, ylintä järjestäjän valtaa käyttävä maakuntavaltuusto luovuttaisi järjestämistehtäviään yhdellekään tuotantolaitokselle. Palvelulaitoksen kun on tavoiteltu olevan nimenomaan tuotantolaitos (maakuntalaki 52 §). Tämän vuoksi sen johdossa nimenomaan tuleekin olla ammattijohto, ei kansanvaltaisesti valittu johto.

Kysymyksiä maakuntalaista

4. Muodostaako maakuntalaki tarkoituksenmukaisen yleislain tulevien maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle?
 - a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila) **X**

5. Maakuntalain 2 luvussa määritellään maakunnan tehtävät. Onko maakunnalle esitetty tehtäväkokonaisuus uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?
 - a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila) **X**
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila)

Terveyspalvelualan Liiton mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistehtävät on tarkoituksenmukaista siirtää kunnilta maakuntien tehtäväksi.

Ensihoidon järjestäminen 18 maakunnalle:

Luvun 2 pykälän 6 kohdassa 3 mainitaan, että pelastustoimen ja ensihoidon järjestäminen esitetään osoitettavaksi viiden yliopistollista sairaalaa ylläpitävän maakunnan tehtäväksi. Terveyspalvelualan Liiton mukaan ensihoidon järjestämisvastuun on oltava 18 maakunnalla, kuten muunkin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen.

Myös ensihoidossa monituottajuudella sekä viranomaisen ja yksityisten toimijoiden välisellä yhteistyöllä on saatavissa hyötyjä. Niihin voidaan päästä vain kirjaamalla ensihoidon kilpailuttamisvelvoite sote- ja maakuntalakeihin. Niissä palveluissa, jotka on

rajattu palvelujen käyttäjän valinnanvapauden ulkopuolelle, on järjestäjän tehtävä toteuttaa palvelujen monituottajuus.

Aidossa monituottajamallissa myös palvelulaitoksilla toki säilyy oikeus ja mahdollisuus tuottaa ensihoitoa - mutta vain, jos ovat tehokkaimpia tuottajia. Merkittävän rahoitusvastuun tulee olla maakunnalla itsellään – muuten insentiiviä kustannustehokkaaseen palvelumalliin ei ole, eikä menojen kasvua voida hillitä.

Terveyspalvelualan Liitto näkee, että ehdotuksen mukaiselle viiden maakunnan mallille on perusteena vain pyrkimys välttää kilpailutilanne yksityisen sektorin kanssa – samalla vesitty sote-uudistuksen keskeinen tavoite: mahdollisuus hallita kustannusten nousua.

Tilanne vääristää kilpailua yksityisen sektorin kanssa. Riskinä on myös se, että maakuntien palvelulaitokset ryhtyisivät tuottamaan myös kiireettömiä ensihoitopalveluita ja potilassiirtoja ja maakuntastrategia sallisi tämän. Sosiaali- ja terveysministeriö on linjannut potilassiirtojen olevan markkinatoimintaa.

6. Maakuntalain 5 luvussa säädetään maakunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista. Ovatko osallistumisoikeudet turvattu esityksessä riittävällä tavalla?
- kyllä (avotila)
 - kyllä pääosin (avotila)
 - ei pääosin (avotila)
 - ei (avotila)
 - ei kantaa (avotila) **X**

Asukkaiden osallistumisoikeuksien turvaaminen on järjestäjän tehtävä. Luvun 5 pykälässä 23 mainitaan, että maakunnan on sisällytettävä oikeuksien toteuttamista turvaavat veloitteet maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia palveluja tuottavien yritysten, yhteisöjen ja säätiöiden kanssa tekemiinsä sopimukseen sekä palvelulaitoksen hallintosääntöön. Veloitteiden sisältö jää kuitenkin täysin avoimeksi. Olisi tarkoituksenmukaista säätää vähintään yhtenäisten veloitteiden perusteista valtakunnallisesti, ei jättää sitä avoimeksi.

7. Maakuntalain 9 luvussa säädetään maakunnan palvelulaitoksesta. Onko siitä esitetty säädettäväksi tuottamisen organisoinnin näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?
- kyllä (avotila)
 - kyllä pääosin (avotila)
 - ei pääosin (avotila)
 - ei (avotila) **X**
 - ei kantaa (avotila)

Terveyspalvelualan Liiton mukaan maakunnan palvelulaitoksen roolista ei ole säädetty tarkoituksenmukaisesti. Se on koko lakiluonnoskokonaisuuden ongelmallisinta osaa.

Hyvää lakiluonnoksissa palvelulaitoksen roolista on se, että sillä ylipäättään pyritään toteuttamaan järjestäjän ja tuottajan erottaminen. Hyvää on myös se, että sille esitetään asetettavaksi ammattijohto, ja että sen markkinoilla tapahtuva toiminta esitetään yhtiöitettäväksi.

Kenties koko lakiesityspaketin keskeisimpiä ongelmia on kuitenkin palvelulaitoksen epäselvä rooli järjestäjä ja tuottajan tehtävien välimaastossa. Oikeusministeriö on lausunnossaan (OM 192/43/2016) maininnut: ”Ehdotetussa mallissa palvelulaitoksen päätöksenteon piiriin siirtyisi tosiasiallisesti merkittävä osa nykyisestä järjestämistä vastuuseen kuuluvasta päätösvallasta ja samalla sen käyttämiseksi välttämättömästä osaamisesta”. Tämä on myös Terveyspalvelualan Liiton mukaan palvelulaitokselle esitetyssä roolissa ongelman ydin.

Palvelulaitos käyttäisi viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa, toimisi itsenäisenä viranomaisena, päättäisi palvelujen tuottamistavan määrittelystä sekä vastaisi laajalti koko tuotantokentän hallinnasta (maakuntalaki 52 § yksityiskohtaiset perustelut).

Maakunnan palvelulaitoksen ei näin ollen voi katsoa olevan erillään järjestäjästä. Lakiesitysten perusteella on mahdollista, että palvelulaitoksista muodostuu varsin vahvoja järjestäjä-tuottajia ja maakunnan rooliksi jää poliittisen tai arvopohjaisen ohjauksen antaminen. Tämä olisi ongelma myös kansanvaltaisuuden kannalta. Näyttää siltä, että järjestäjä ja tuottaja erotetaan toisistaan vain ns. suoran valinnanvapauden piiriin tulevissa palveluissa, eli euroilla mitattuna pienessä osassa terveyspalveluja.

Järjestäjän ja tuottajan erottamisen tavoitteesta ei kuitenkaan tule luopua, vaan palvelulaitoksen viranomaisvaltaa käyttävä osa tulisi nimetä puhtaasti osaksi järjestäjää, jolla ei ole tuotantotehtäviä, ja kaikki tuotanto olisi erotettava siitä. Palvelulaitoksen tulisi pysyä järjestäjän ja tuottajan erottamisen vuoksi tehtävässään, joka mainitaan luvun 9 pykälän 52 alussa: ”tehtävänä on tuottaa maakunnan sille järjestämistä vastuunsa perusteella osoittamat tehtävät”.

Samoista syistä emme myöskään näe syytä keskittää erikoistason palvelujen tuotantoa palvelulaitokselle. Myös erikoistason palveluissa tuotannon avaamisesta monituottajuudelle on saatavissa samoja hyötyjä kuin perustason palveluissa. Yksityistä tuotantoa erikoistason palveluissa on olemassa laajasti.

Kilpailun avaamisen keinot erikoistason palveluissa toki ovat erilaisia: suora valinnanvapaus ei ylety suureen osaan erikoistason palveluista, mutta esimerkiksi asiakasetelien, henkilökohtaisen budjetoinnin sekä kilpailutusten kautta kilpailua ja myös valinnanvapautta on mahdollista lisätä. Tunnistamme myös sen, että osa harvoin käytetyistä, erityisen vaativista erikoissairaanhoidon palveluista lienee tarpeen tässä vaiheessa keskittää ja myös tuottaa julkisen palveluntuottajan toimesta. Tämä ei kuitenkaan luo tarvetta kirjata lakiin maakunnan palvelulaitoksen rooliksi ”laajan vastuun erikoistason palvelujen tuotannosta”. Erikoistason palveluiden kirjo kun on hyvin laaja. Tämä kirjaus tulee poistaa.

8. Maakunnan talouden ohjaus perustuu erityisesti maakuntalakiin ja maakuntien rahoituslakiin. Ohjaavatko maakuntien rahoitusmalli ja maakuntalain mukainen taloudenohjausmekanismi maakuntien taloudenhoitoa tarkoituksenmukaisella tavalla?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila) X
9. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.

8 § Tuottaminen

Palvelujärjestelmän kustannusten kasvun hillinnän tavoitteen sekä muiden koko uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta on jo todettu, että kilpailun ja monituottajuuden lisääminen on äärimmäisen tärkeää. Järjestäjää, eli maakuntaa tulee aina kiinnostaa mitä palvelun tuottaminen maksaa, ja mikä on sen tuottavuus ja vaikuttavuus.

On näiden tavoitteiden vastaista, että maakuntalain yksityiskohtaisissa perusteluissa erikseen mainittaisiin ”merkittävä osa maakunnan palvelutuotantoa hoidetaan 9 luvussa tarkoitetuissa maakunnan palvelulaitoksissa tai yhtiöissä”. Yhtälailta kirjaus ”maakunta voisi lainsäädännön sallimissa rajoissa päättää siitä, tuottaako se palveluja itse vai toimiiko se vain palvelujen järjestäjänä” tulee poistaa. Maakunnan oman tuotannon suojeleminen ei voi olla itseisarvo silloin kun mittavassa uudistuksessa etsitään keinoja, joilla pystytään radikaalien muutostarpeiden toteuttamiseen.

Sitä tärkeämpää tulee olla saatavuuden, tuottavuuden, laadun ja vaikuttavuuden kannalta parhaan mahdollisen tuotantotavan löytäminen. Järjestäjän tehtävänä on pitää koko palvelujärjestelmä ja tuotantokokonaisuus valvonnassaan ja ohjauksessaan. Maakunnalle tuleekin asettaa velvoite vertaillen ja arvioiden etsiä paras mahdollinen tuotantokokonaisuus, eikä sille ole tarkoituksenmukaista jättää mahdollisuutta perusteita tuottaa palvelut itse. Tiedossa on, että järjestäjälle muutoin tulee epätarkoituksenmukainen insentiivi suojella omaa tuotantoaan, minkä se voi tehdä vastoin parempaa tietoa siitä, onko sen oma tuotanto tuotantotapana paras mahdollinen.

Saman pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa erittäin huolestuttava on kirjaus, jossa julkista terveydenhuoltoa mainitaan perustuslakivaliokunnan tulkintojen mukaan pidettäväksi julkisena hallintotehtävänä. Tällöin maakunnan viranomaisen tulisi itse hoitaa luonteeltaan julkisiksi hallintotehtäviksi katsottavat tehtävät, ellei laissa erikseen säädetä, että jokin tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle.

Eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2010 päätöksen mukaan selvästi hoidollisia toimenpiteitä ei voida pitää julkisina hallintotehtävinä. Tilanteen mainitaan muuttuvan vasta kun selkeästi puututaan yksilön perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin. Lisäksi oikeusasiamies on samassa päätöksessään luetellut terveydenhuollon julkiset tehtävät, jolloin julkiset hallintotehtävät on selvästi eroteltavissa muista.

Maakuntalaista on siis poistettava kirjaus, jonka mukaan julkinen terveydenhuolto ylipäätään on julkista hallintotehtävää. Sitä on eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksen mukaan vain viranomaistoiminta, jossa puututaan yksilön perusoikeuksiin, kuten tahdon vastainen hoito.

Kysymyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista:

10. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 4 §:ssä säädettäisiin palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta. Säännöksen mukaan palvelut on toteutettava väestön tarpeet huomioon ottaen lähellä asiakkaita, mutta säännöksen mukaisten edellytysten täytyessä palveluja voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin. Onko säännös palvelujen saatavuuden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?
- a. kyllä (avotila) **X**
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila)
11. Maakunnat muodostavat 5 yhteistyöaluetta, joista kussakin on 3–4 maakuntaa. Yhteistyöalueeseen kuuluvat maakunnat laativat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 16 §:n mukaisen yhteistyösopimuksen. Siinä maakunnat sopivat keskinäisestä yhteistyöstä palvelujen järjestämisessä ja toteuttamisessa. Sopimus on oikeudellisesti maakuntia sitova. Onko sopimuksen sitovuus perusteltua?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila) **X**
12. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 16 §:n mukaan laadittavassa yhteistyösopimuksessa on sovittava toimenpiteet palvelujen integraation varmistamiseksi. 23 §:n mukaisesti palvelun tuottajan velvollisuutena on varmistaa palveluketjujen integraation toteutuminen ja toimittava integraation edellyttämässä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Ovatko säännökset riittäviä asiakaslähtöisen integraation toteutumiseksi?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila) **X**

- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

Kirjaukset luovat lähtökohtaisesti hyvät edellytykset asiakaslähtöisen integraation toteuttamiselle. Kuitenkin lakiluonnoksen muista kohdista selviävä integraation varsinainen toteutus näiden edellytysten puitteissa ei ole riittävä.

Erityisen tarkasti on huomioitava se, ettei palveluintegraation tule toteutua organisatorisesti: kaikkien palvelujen ei ole syytä olla saman tahon tuotettavana. Integraatio on ensisijaisesti tiedon kulkua. Sitä, että on tietoa siitä mitä palveluja on käytettävissä, miten niitä tulee kussakin tilanteessa käyttää, sekä palveluja tarvitsevalle ihmiselle annettavaa ohjausta näiden tietojen perusteella.

Järjestämislaissa toisaalla on nähtävissä organisatorisen integraation riskin toteutumista: 9 § mainitsee maakunnan palvelulaitokselle kuuluvan laajan vastuun erikoistason palvelujen tuotannosta, jolloin kaikkien perustason palvelun tuottajien on toimittava yhteistyössä maakunnan palvelulaitoksen kanssa. Palvelujen integrointi ei edellytä integroitavien palvelujen tuottamista samassa organisaatiossa.

Tämä lausunto koskee toki vain kyseessä olevia lakiesityksiä, mutta tässä yhteydessä on nostettava esiin jatkuvasti etenevästä uudistuksen muusta valmistelusta eräs seikka, joka mitä merkittävimmin koskee tätä asiaa. Virkamiesvalmisteluna 10.10.2016 julkaistuissa valinnanvapauslinjauksissa tätä tulkintaamme palvelulaitoksen liian vahvasta roolista vahvistetaan entisestään: maakunnan palvelulaitos tuottaisi vaativien, integraatiota edellyttävien asiakkaiden palvelut. Koska järjestämislaki luo pohjan valinnanvapauslainsäädännön toimintaympäristölle, on tällainen palvelujen keskittymisen mahdollisuus poistettava jo tässä vaiheessa järjestämislakiesityksestä.

On myös huomattava, että monituottajuus ja esimerkiksi valinnanvapaus eivät ole integraation kanssa vastakkaisia asioita. Näin silloin kun integraatio tapahtuu nimenomaan tiedon avulla, ei organisatorisesti. Tuotantoa voidaan siis avata kilpailun ja valinnanvapauden kautta monituottajuudelle viranomaistoimintaa lukuun ottamatta kaikissa palveluissa. Myös integroituvia palveluja tarvitseva asiakas voi useissa tilanteissa käyttää valinnanvapauttaan, ja koko järjestelmä hyötyä esimerkiksi järjestäjän tekemistä kilpailutuksista.

Onkin vältettävä riski, että maakunnat toteuttavat järjestämislain 16 § momentin 2 kohtaa 2 siten, että tuotantokokonaisuus rakennetaan yhden tuottajan päävastuulle perusteena integraatio. Hyvän tuotantorakenteen varmistamisessa maakunnat on siis veloitettava pykälän sinänsä erinomaisten kirjausten kuten vaikuttavuuden, laadukkuuden ja kustannustehokkuuden sekä asiakkaan valinnanvapauden huomioon ottavuuden toteuttamiseen.

13. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaan valtion ohjausta vahvistetaan sosiaali- ja terveyspalveluissa (19 §, 4 luku, 6 luku). Onko tämä uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltua?
- a. kyllä (avotila) **X**
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila)

Valtion ohjausta on paikallaan vahvistaa. Tämä on tärkeää alueellisen yhdenvertaisuuden, sekä kansalaisten palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden kannalta. Rahoitusohjaus on keinoista merkittävimpiä.

14. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n mukaan maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Onko järjestämisen ja tuottamisen erottaminen uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukaista?
- a. kyllä (avotila) **X**
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila)

Järjestäjän ja tuottajan erottaminen on Terveyspalvelualan Liiton mukaan paitsi tarkoituksenmukaista, myös erittäin keskeistä uudistuksen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Palvelulaitoksen rooli ongelmallisin:

Lakiesityksen 22 § on otsikoltaan ja siten lähtökohdiltaan siis erinomainen.

Lakiluonnosten muut kohdat (erityisesti palvelulaitoksen roolin kohdalla) sisältävät hämmäntävää kyllä kuitenkin päinvastaisia kirjauksia. Palvelulaitoksen kaksoisrooli järjestäjän tehtäviä toteuttavana tuottajana on ongelman ydin. (Palvelulaitoksen roolista tarkemmin vastauksessamme kysymykseen 7.) Julkinen tuotanto on erotettu aidommin vain palvelulaitoksen valinnanvapauspalveluja tuottavissa yhtiöissä, ei itse palvelulaitoksessa. Ongelma on myös se, että yhtiöittämistä ei ole kaavailtu muihin kuin perustason palveluihin. (Yhtiöittämisestä tarkemmin vastauksessamme kysymykseen 15).

Järjestäjän ja tuottajan erottaminen perustuslain kontekstissa:

Terveyspalvelualan Liiton tietojen mukaan on esitetty näkökulmia, joiden mukaan julkisen järjestäjän ja tuottajan erottaminen olisi perustuslain vastaista. Tätä perustellaan ensinnäkin sillä, että perustuslain 19 § 3 momentin mukaan julkisen vallan tehtäviin kuuluisi järjestämisvallan lisäksi palvelujen tuottamisvastuu.

Perustuslain 19 § 3 momentin mukaan ”Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.”

Tätä on sote-uudistuksen virkamiesmuistiossa (27.6.2016) tulkittu mm. näin:
"Perustuslain 19 §:n 3 momenttia toteuttavina palveluina sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuottaminen on laajalti perustuslaissa tarkoitettua julkista hallintotehtävää.
- Maakunnan järjestämismääräyksiin kuuluu kaiken järjestämismääräyksiin kuuluvan tuotannon ohjauksen ja valvonnan mahdollisuus sekä julkisen vallan vastuu myös tuottajana huolehtia palveluiden saatavuudesta."

Perusteluja tälle tulkinnalle ei kuitenkaan ole annettu lausunnonantajien nähtäväksi, vaikka uudistuksen valmistelussa on 29.6.2016 luvattu sisällyttää kesän aikana valmistunut arviointi perustuslain näkökulmasta elokuussa lausunnonläheteeseen hallituksen esitykseen. Lausuntopyyntöjen yhteydessä julkaistu Oikeusministeriön lausunto Sosiaali- ja terveysministeriölle (7.10.2016) käsittelee tosin palvelulaitoksen roolia, mutta ei laajemmin perusteluja sille miksi virkamiesvalmistelussa on otettu edellä mainittu kanta liittyen laajempaan perustuslain tulkintakysymykseen tuotantovastuun kuulumisesta julkiselle vallalle.

Käsityksemme mukaan perustuslain vakiintunut tulkinta ei tue tätä uutta tulkintaa. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä Perusoikeuskomitea on todennut: "Velvoitteen julkinen valta voi täyttää järjestämällä palvelut itse, tukemalla yksityistä toimintaa tai ostamalla palveluja yksityisiltä palvelujen tuottajilta" (KM 1992:3, s. 346). Myös hallituksen esityksessä perustuslain perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993vp) sivulla 71 todetaan: "Säännöksessä ei määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa. Siten se ei edellytä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta."

Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan (PeVL 41/2010vp) "Perustuslain 19 § 3 momentti ei edellytä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta." Myös oikeuskirjallisuudesta löytyy sama tulkinta (esim. Saraviita, Perustuslaki, s. 274).

Sen sijaan tulkintojen mukaan perustuslain kirjaimesta voi suoraan tavoittaa julkisen vallan vastuu huolehtia palvelujen saatavuudesta ja turvata riittävä sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus. Myös hallituksen esityksen HE 309/1993 yksityiskohtaisissa perusteluissa sivulla 71 jatketaan: "- lainsäädännöllä on huolehdittava riittävien palvelujen turvaamisesta. Julkisen vallan olisi siten turvattava sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus."

Myös nykyinen, ilmeisen perustuslain mukainen kuntalaki on säädetty tälle perustalle. Kuntalaisissa määritellään kuntien järjestämismääräyksiin kuuluvan vastuu palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä, tuottamisesta, tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Ei tuottamisesta.

Palvelujen tuottamisesta sen sijaan mainitaan kuntalain pykälässä 9: "Kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämismääräyksiin kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. - Kunnan tai kuntayhtymän

hankkiessa laissa säädettyjä palveluja muulta palvelujen tuottajalta, sillä säilyy 8 §:n 2 momentissa tarkoitettu järjestämismääräys.”

Lausunnonantajille ei ole esitetty perusteita sille, miksi tämän tilanteen voisi katsoa muuttuvan järjestämismääräyksen siirtyessä kunnilta maakunnille. Useat kunnat ovat kuntalakiin perustuen myös menestyksekkäästi toteuttaneet sote-palvelujensa tuotannon kokonaisulkoistuksen säilyttäen sopimusten kautta järjestämismääräyksiinsä, johon kuuluu mm. viranomaisvastuu. Näissäkin kunnissa ulkoistettujen palvelujen tuottaja ei tee viranomaispäätöksiä, vaan kunnissa on järjestämismääräyksiä toimiva henkilö vastaamassa näistä tehtävistä.

Sosiaali- ja terveystieteiden tuotanto julkisena hallintotehtävänä:

Maakuntalakesätyksen 8 § mukaan ”perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan esimerkiksi julkinen terveydenhuolto on katsottu riittävien sosiaali- ja terveystieteiden turvaamiseen liittyvänä tehtävänä julkiseksi hallintotehtäväksi. Maakunnan viranomaisten tulee siten itse hoitaa luonteeltaan julkiseksi hallintotehtäväksi katsottavat tehtävät, ellei laissa erikseen säädetä, että jokin tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle.”

Käsitteet kuten ”hoitaa” ovat lakiteksteissä liian epämääräisiä, eikä niitä tulisi niissä käyttää. Mikäli tässä kuitenkin tarkoitetaan, että maakunnan viranomaisen tulee itse tuottaa riittävät sosiaali- ja terveystieteet, jotka (kaikki?) katsotaan julkiseksi hallintotehtäväksi, vastustamme tätä edellä esitettyyn perustuen vahvasti.

Eduskunnan oikeusasiamies on tutkinut julkisen vallan käyttöä kunnallisessa terveydenhuollossa 2010 Valviran ja valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Viljasen lausuntojen tukemana. Näiden lausuntojen, sekä perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan kannanotot huomioiden oikeusasiamies toteaa: ”lähtökohtana oikeudellisessa arvioinnissa voidaan pitää sitä, että selvästi hoidolliset toimenpiteet eivät yleensä merkitse julkisen vallan käyttöä.” Tilanteen kuitenkin mainitaan muuttuvan, kun selkeästi puututaan yksilön perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin. Lisäksi oikeusasiamies on samassa päätöksessään luetellut terveydenhuollon julkiset tehtävät, jolloin julkiset hallintotehtävät on selvästi eroteltavissa muista.

Edellä mainitun päätöksensä sivulla 17 eduskunnan oikeusasiamies on todennut järjestämismääräyksen olevan julkista hallintotehtävää, mutta ei viitannut tuottamiseen: ”Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain 124 §:ssä verraten laajaan tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp). Lakisääteistä julkisten terveystieteiden järjestämismääräyksiä on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Tämä tulkinta saa myös tukea oikeuskirjallisuudesta.”

Sosiaali- ja terveystieteiden tuotantoa ei siis voi, eikä kannata määrittää julkisten toimijoiden tehtäväksi muutoin kuin tosiasiallisesti julkista hallintovastuuta tai viranomaisvastuuta vaativissa palveluntuotantotehtävissä.

Järjestämislain 22 § yksityiskohtaisissa perusteluissa on kirjattu mielestämme erittäin hyvin: ”Jos osoittautuu, että palveluja ei ole muutoin saatavilla, maakunta voi huolehtia järjestämisvastuustaan siten, että maakunnan palvelulaitos tuottaa tarvittavat palvelut.” Kirjaus on näkemyksemme mukaan yhdessä järjestämisvastuusta säädettäväksi ehdotetun kanssa riittävä turvaaman perustuslain tarkoituksen riittävien palvelujen turvaamisesta.

15. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n mukaan maakunnalla on yhtiöittämisvelvollisuus maakunnan hoitaessa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä kilpailutilanteessa markkinoilla tai jos palvelut ovat valinnanvapautta koskevissa säännöksissä tarkoitetun laajan valinnanvapauden piirissä. Onko ratkaisu tarkoituksenmukainen?
- kyllä (avotila)
 - kyllä pääosin (avotila) **X**
 - ei pääosin (avotila)
 - ei (avotila)
 - ei kantaa (avotila)

Yhtiöittämisvelvoite näissä palveluissa on tarkoituksenmukainen ja erittäin tervetullut muutos nykytilaan. Järjestäjän ja tuottajan erottamisen tukena yksi parhaista keinoista on julkisten palvelujen yhtiöittäminen. Yhtiöittämisestä säädetään järjestämislain 22 §:ssä sekä maakuntalain 118 §:ssä siten, että maakunnan on yhtiötettävä toimintansa kilpailutilanteessa markkinoilla.

Tämä on tulkittava siten, että yhtiöittämisvelvollisuus pätee vain niissä palveluissa, joita julkinen tuottaja myy markkinoille. Tämä on hyvä ensimmäinen askel, mutta ei riittävä niiden yhtiöittämisestä ja järjestäjän ja tuottajan erottamisesta saatavilla oleviksi hyödyiksi, jolla koko uudistuksen tavoitteisiin voidaan päästä. Järjestäjän ja tuottajan erottamisesta on hyötyä kaikessa palvelutuotannossa, ei yksin markkinoilla toimiessa. Järjestäjää tulisi aina kiinnostaa mitkä palvelun kustannukset ovat, ja tuotannon yhtiömuoto on hyvä tapa lisätä läpinäkyvyyttä ja vertailtavuutta muihin tuotantotapoihin.

Terveyspalvelualan Liiton mukaan lähtökohtaisesti yhtiöittää tulisikin kaikkien niiden julkisten palvelujen tuotanto, joissa markkinoilla vastaavaa toimintaa on. Ei siis yksin niiden palvelujen, joita julkinen tuottaja myy palveluja ulos. Jos yhtiöittäminen ei kuitenkaan kaikkiin palveluihin aluksi ulottuisikaan, järjestäjän tulisi vähintään avata tuotantonsa kilpailulle esimerkiksi valinnanvapauden kautta, myös erityistason palveluissa asiakassetelien ja henkilökohtaisen budjetin sekä kilpailutusten kautta.

16. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista.

Ensihoitopalvelujen tuotannosta

Terveyspalvelualan Liitto katsoo, että ensihoitopalvelut tulisi tuottaa vahvemmin monituottajamallilla, viranomaisen ja yksityisten yritysten välisellä yhteistyöllä. Tämä taataan vain kirjaamalla ensihoidon kilpailuttamisvelvoite järjestämis- ja maakuntalakeihin.

Ensihoito on esimerkki palvelusta, jossa julkisella sektorilla on runsaasti omaa tuotantoa, mutta myös hankintalainsäädännön näkökulmasta mahdollisuus laajamittaisiin sidosyksikköhankintoihin. Mikäli ensihoidon osalta uudessakin järjestelmässä tuotanto monopolisoituu julkiselle taholle, menetetään hallitusohjelman monituottajuuden ja kilpailun lisäämisellä tavoittelemat hyödyt.

Lisäksi tässä tapauksessa järjestäjätahon oman tuotannon preferoiminen voi vaarantaa monituottajamallin toteutumisen käytännössä myös siksi, että yksityisen tai kolmannen sektorin ensihoidon tuotantokapasiteetin olemassaolo saattaa riippua kilpailutusratkaisista.

Esityksen mukaan maakunta ei hanki eriytetyn palvelutuotannon osalta palveluja, vaan ne hankkii palvelulaitos. Maakuntastrategiassa määritellään, miten laajasti palveluja hankitaan muulta tuottajalta kuin palvelulaitokselta. Järjestäjän ja tuottajan erottaminen on myös ensihoitopalveluissa ensiarvoisen tärkeää. Palvelulaitosten asema sekä palveluiden tuottajana, että ostajana asettaa yksityisen ensihoidon alihankkijan asemaan. Tämä tarkoittaa käytännössä julkista monopolia ensihoidon osalta. Terveyspalvelualan Liiton mielestä ensihoidon siis voi ja se pitää kilpailuttaa aidosti. Tämä on asetettava järjestäjä-hankkijan velvoitteeksi.

Perustelut:

1. Ensihoito on markkina, eli taloudellista toimintaa myös EU-komission kannan mukaisesti
2. Hallitus on linjannut, että markkinoilla toimittaessa on toimittava kilpailuneutraalisti, eli on taattava julkisen ja yksityisen tasapuoliset toimintaedellytykset. Mikäli maakunta siis tuottaa palveluita markkinoilla, maakunnan palvelutuotanto tulee yhtiöittää. Tämän tulee päteä myös pelastuslaitosten ensihoitotoimintaan
3. Valinnanvapaus ei voi toteutua kiireellisessä ensihoidossa, joten kilpailuneutraliteetti ja monituottajamalli on varmistettava muulla tavoin, eli kilpailutusvelvoitteella
4. Ensihoidon johtaminen on viranomaistehtävä, sen sijaan ensihoidon tuottaminen ei ole viranomaistehtävää. Järjestäjänä tulee toimia maakunta, jolla on viranomaistehtävänä ensihoidon johtaminen. Tuottajat tulee valita kilpailutuksen perusteella.

15 § Maakunnan palvelulupaus

Hallitusohjelmassa mainitaan määriteltäväksi julkinen palvelulupaus. Nyt lausunnoilla olevasta lakiesityksistä maininta palvelulupauksesta löytyy sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain pykälästä 15, *maakunnan palvelulupaus*. Maakunnan palvelulupaus on kirjattu maakunnan ilmaisuksi siitä, miten se toteuttaa palveluita asukkaiden tarpeet ja näkemykset huomioon ottavalla tavalla. Maakunnan palvelulupaus on siis yksinomaan palvelujen toteuttamisen hahmottelua, suunnittelua ja tavoitteenasetantaa. Ei siis

lupausta asukkaille siitä, *mitä* palveluja he ovat oikeutettuja saamaan, vaan *millä tavalla*. Onkin varsin epäloogista, että olisi olemassa lupaus, jossa kerrotaan millä tavalla palveluja luvataan annettavan, vaikka ei tiedetä mistä palveluista puhutaan.

Terveyspalvelualan Liitto näkee, että palvelulupauksessa olisi jo ihmisten yhdenvertaisuuden kannalta erityisen tarpeellista määritellä mitä palveluja julkisin varoin ylipäättään tarjotaan. Nämä palvelut tulisi järjestäjän taata koko maassa jokaiselle asukkaalle yhdenvertaisesti. Kysymys on perusoikeuksien kannalta niin merkittävä, että se tulisi määritellä kansallisesti ja lainsäädännön tasolla. Selvää toki on, että hyvin tarkkojen palvelukohtaisten listojen antaminen ei ole tarkoituksenmukaista. Valtakunnallisessa palvelulupauksessa tulisi kuitenkin pyrkiä niin tarkkaan määrittelyyn kuin mahdollista.

Palvelulupaus, joka sisältää määrittelyn julkisin varoin tarjottavista palveluista, olisi näkemyksemme mukaan tärkeä väline myös rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioimisessa (järjestämislain 31 § 2 momentti sosiaali- ja terveysministeriön valmisteleva valtakunnallinen ja maakunnallinen selvitys rahoitusperiaatteen arvioimisesta).

23 § Palvelun tuottajan velvollisuudet

Lähtökohtaisesti on tarkoituksenmukaista, että julkisia palveluja tuottavia säädetään koskevan samat velvoitteet. Tässä tulee kuitenkin tarkasti ottaa huomioon se, mitkä tiedot tuottajan toiminnassa ovat relevantteja vertailun ja rahoituksen seurannan kannalta ja minkä tulee säilyä organisaation sisäisessä tiedossa. Lähtökohtaisesti palvelujen vaikuttavuuden ja laadun tulee olla mitattavaa ja arvioitavissa. Pykälän tarkoittamista palvelujen tuottajien velvollisuuksista on luonnosten perusteella tiedossa vain hyvin suppea käsitys.

Kysymyksiä voimaanpanolaista:

17. *Kysymys vain kunnille:* Voimaanpanolaissa on tarkoitus säätää siitä, mihin maakuntaan kunnat kuuluvat uudistuksen tullessa voimaan. Katsotaanko kunnassanne, että sen tulee kuulua voimaanpanolain 5 §:ssä esitettyyn maakuntaan?

- a. kyllä (avotila)
- b. ei (avotila)
- c. ei kantaa (avotila)

18. *Kysymys vain kunnille:* Mikäli vastasitte edelliseen kysymykseen ei, mihin maakuntaan kunnan tulisi kuulua ja miksi? (*Kunnan tulee toimittaa valtuuston päätösasiakirja sosiaali- ja terveysministeriöön*)

Avotila

19. Väliaikaishallinnosta sekä väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävistä ja toimivallasta säädetään voimaanpanolain 2 luvussa. Onko väliaikaishallinnosta säädetty riittävällä tavalla?

- a. kyllä (avotila)

- b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila) **X**
20. Voimaanpanolain 14 §:n mukaan kunnallisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavissa organisaatioissa työskentelevä henkilöstö siirtyisi maakuntien palvelukseen liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti. Lisäksi henkilöstö, joka muualla kunnan hallinnossa tai tukipalveluissa tekee pääasiallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä, siirtyisi maakuntien palvelukseen. Onko henkilöstön siirtymisestä esitetty säädettäväksi henkilöstön aseman näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila) **X**
21. Voimaanpanolain 4 luvun mukaan lakisääteisten kuntayhtymien koko omaisuus sekä kuntien irtain omaisuus siirtyy maakunnille. Kuntien toimitilat ja kiinteistöt jäävät kuntien omistukseen. Onko omaisuusjärjestelyjä koskeva ratkaisu hyväksyttävä?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila) **X**
22. Jos vastasitte edelliseen kysymykseen ei tai ei pääosin, millä tavoin omaisuusjärjestelyt pitäisi toteuttaa?
(avotila)
23. Voimaanpanolain 41 §:ssa säädettäisiin kunnan tuloveroprosentista vuosina 2019 – 2021. Pidätkö veronmaksajien yhdenvertaisen aseman näkökulmasta perusteltuna, että kuntien veroprosentteja esitetään rajoitettavaksi kolmen vuoden määräajaksi?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila) **X**
24. Voimaanpanolain 42 §:n mukaan maakunnan on perustettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain tarkoittamat maakunnan palvelulaitoksen tytäryhtiöt, jotka tuottavat lailla erikseen säädetyn laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluita siten, että yhtiöittäminen on toteutettu 31.12.2020. Onko esitetty siirtymäaika riittävä maakunnan yhtiömuotoisen tuotannon organisoimiseksi?
- a. kyllä (avotila) **X**
 - b. ei (avotila)
 - c. ei kantaa (avotila)

Ehdotettu siirtymäaika on liian pitkä:

Kun uudistusta halutaan viedä tavoitteellisesti ja päämäärätietoisesti eteenpäin, tulee myös siirtymäaikojen olla kohtuullisia. Muutokseen on voitava varautua ja valmistautua, mutta sillä tulee myös olla perälauta. Näkemyksemme mukaan kahden vuoden siirtymäaika on liian pitkä, vähintäänkin siis riittävä.

Uudistuksen suuntaviivat ja tavoiteltava toimintaympäristö ovat jo nyt riittävässä määrin kuntasektorin tiedossa. Maakunnat pystyvät käynnistämään valmistelut ensimmäisen vaiheen valinnanvapauteen siirtymiseen jo nyt, viimeistään kun uudistuskokonaisuus on läpäissyt eduskuntakäsittelyn kesällä 2017. Vuoden 2021 alkuun on tuolloin aikaa vielä kolme ja puoli vuotta.

Jo nyt olemme nähneet, etteivät pitkät siirtymäajat vastaavissa tilanteissa, esimerkiksi työterveysliikelaitosten yhtiöittämiselle annettujen lisäaikojen lisäajakaan, toisaalta takaa yhtiöittämisvalmiutta, eivätkä etenäkään tue riittäviin toimenpiteisiin ryhtymistä. Osa työterveysliikelaitoksista on toiminut kuten lainsäädäntö on edellyttänyt ja yhtiöittänyt toimintansa menestyksekkäästi, osa ei ole ryhtynyt mihinkään toimenpiteisiin edes silloin, kun siirtymäajat ovat lähestyneet loppuaan.

Tähän liittyen on erittäin merkittävää, että kuten työterveysliikelaitosten yhtiöittämiseen, myös muun maakuntien tulevan tuotannon yhtiöittämisvelvollisuudelle tulee asettaa riittävät velvoitteet ja asianmukainen seuranta.

Tällä perusteella uskomme, että maakunnat tulevat käyttämään mahdollisen siirtymäajan täysimääräisesti, vaikka eivät kaikkea annettua aikaa asioiden valmisteluun tarvitsisikaan. Tämä taas ei voi olla uudistuksen kannalta tarkoituksenmukaista.

25. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaanpanolaista

Kysymykset maakuntien rahoitusta

26. Valtio rahoittaa perustettavien maakuntien toiminnan, eli vastuu sosiaali- ja terveystalouden rahoittamisesta osoitetaan valtiolle. Onko ratkaisu uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila) **X**
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

Terveystalouden Liitto katsoo, että ratkaisu on lähtökohdin tarkoituksenmukainen. Rahoitusjärjestelmän yksinkertaistaminen on ollut uudistuksen keskeisimpiä tavoitteita, ja siihen tämä muutos antaa mahdollisuuden. Rahoitus on eräs keskeisimmistä ohjaukeinoista järjestäjille. Rahoituksen myötä maakunnille tulee asettaa kansallisesti

yhtenevät velvoitteet, kuten valtakunnallinen palvelulupaus (tarkemmin vastauksessamme kysymykseen 16.) ja sen toteuttaminen sekä monituottajuudesta velvoittavasti huolehtiminen. Tämä liittyy mitä suurimmassa määrin maakunnilta tuottajille maksettavien korvausten periaatteet.

27. Maakuntien tuloja ovat valtion rahoitus (3 §) sekä asiakas- ja käyttömaksutulot (4 §). Lisäksi maakunnat voivat ottaa lyhytaikaista lainaa (3 §). Valtion rahoituksen kasvua rajoitetaan vuosittaisessa tarkistuksessa julkisen talouden kantokyvyn turvaamiseksi (6 ja 29 §). Onko maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistä?
- a) kyllä (avotila)
 - b) kyllä pääosin (avotila)
 - c) ei pääosin (avotila)
 - d) ei (avotila)
 - e) ei kantaa (avotila) **X**
28. Ovatko maakuntien valtion rahoituksen määräytymisessä käytettävät palvelujen käyttöä kuvaavat tarvetekijät (luku 3, ml. uusi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin) ja niiden painokertoimet perusteltuina?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotilaa) **X**
29. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksessa siirrytään asteittain menoperusteisesta rahoituksesta tarveperusteiseen rahoitukseen. Onko maakuntien rahoitukselle vuosille 2019–2023 esitetty siirtymäaika (27–28 §) riittävä?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila) **X**
30. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista.

Kysymykset muista lakiluonnoksista

Maakuntajakolaki

31. Pidättekö esitettyjä tapoja maakuntajaon muuttamiseksi tarkoituksenmukaisena? (erityisesti maakuntajakolain 2 ja 10 §)
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)

- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila) **X**

32. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntajakolaista.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus

33. Ovatko valtionosuusjärjestelmään esitetyt, sote-uudistuksesta aiheutuvien merkittävien kuntakohtaisten muutosten lieventämiseksi esitetyt tasausjärjestelyt ja muut muutokset hyväksyttäviä ja riittäviä (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 24 §, 27§ 27 b§ ja 55§)?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila) **X**

34. Ovatko valtionosuuskriteerit (ml. uusi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen -kriteeri) sekä niiden painotukset perusteltuja (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, luku 2 sekä luonnos valtioneuvoston asetukseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 3 §)?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila) **X**

35. Vapaamuotoiset huomiot hallituksen esityksen valtionosuuskokonaisuudesta.

Verotus

36. Pidättekö maakuntien rahoituksen keräämiseksi esitettyjä valtion verojärjestelmän muutoksia hyväksyttävinä?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila) **X**

37. Vapaamuotoiset huomiot verolaeista.

Henkilöstö ja eläkkeet

38. Kunnallista henkilöstöä koskevan lainsäädännön soveltamisalaa ehdotetaan muutettavaksi koskemaan myös maakuntien henkilöstöä. Maakuntien työnantajaedunvalvontaa hoitaisi uudella lailla säädettävä Kunta- ja

maakuntatyönantajat KT. Onko henkilöstön asemasta ja työnantajaedunvalvonnasta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila) **X**

39. Onko eläkkeiden rahoittamisesta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila) **X**

40. Vapaamuotoiset huomiot henkilöstön asemasta ja/tai työnantajaedunvalvonnasta sekä eläkkeistä.

Uudistuksen vaikutukset

41. Miten arvioitte uudistuksen vaikuttavan oman taustaorganisaationne asemaan?

Avotila

42. Onko maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistä uudistuksen voimaan tultua?

Avotila

Uudistuksen tuki

43. Mihin aiheisiin liittyvää valtakunnallista tukea katsotte tarvitsevanne sote- ja maakuntauudistusten alueelliseen toteutukseen?

- a. sote-integraatio
- b. talous
- c. hallinto ja johtaminen
- d. omaisuusjärjestelyt
- e. tietohallinto ja ICT
- f. viestintä ja osallisuus
- g. henkilöstösiirrot
- h. palvelutarpeen arviointi, tilaaminen
- i. muuta, mitä? **X**

Myös sote-alan yritysten edustajilla (esim. elinkeinoelämän järjestöt) tulee olla mahdollisuus osallistua maakuntauudistuksen toteutuksen valmisteluun sekä kansallisella että alueellisella tasolla, koska uudistus vaikuttaa merkittävästi myös yritysten tulevaan toimintaympäristöön ja toimintaedellytyksiin.

Muut kysymykset

44. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

Sairausvakuutuskorvauksista ei tule luopua, ennen kuin uusi valinnanvapaus- ja muu järjestelmä on toiminnassa, ja myös todettu vähintään vastaavalla tavalla, ellei toivottavasti paremmin toimivaksi. Joka tapauksessa siirtymäaika on tarpeellinen.

Terveyspalvelualan Liitto haluaa myös painottaa, että valinnanvapauslainsäädäntö on saatava tämän kokonaisuuden kanssa samaan käsittelyvaiheeseen mahdollisimman pian. Nyt lausunnolla olevissa laeissa lyödään lukkoon toimintaympäristöä, johon valinnanvapaus on istutettava, eikä luoda koko kokonaisuutta yhtenäisesti. Tilanteesta syntyy merkittävä riski sille, että valinnanvapaudesta ei saada kaikkia mahdollisia hyötyjä irti.

Lakiesitysluonnokset ovat merkittävä askel oikeaan suuntaan, kohti ratkaisuja ja järjestelmän välttämätöntä uudistamista. Terveyspalvelualan Liitto ja seuraajansa Hyvinvointialan liitto (alk. 1.1.2017) haluaa tukea hallitusta ja valmistelijoita uudistuksen eteenpäin viemisessä kaikin mahdollisin tavoin.

45. Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.

Terveyspalvelualan Liitto toimittaa tämän lausunnon liitteenä koosteen maakunta- ja järjestämislain yksittäisistä säädöksistä, joista käy ilmi tässä lausunnossa mainitsemmamme ongelmakohdat, sekä niiden lyhyet analysoinnit.