



8.9.2016

Sosiaali- ja terveysministeriö

Viite Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö STM053:00/2015

**Valtiovarainministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta**

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Webropol-kyselyllä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoisalakohtaisista edellytyksistä. Esityksen keskeinen sisältö liittyy terveydenhuollon osalta erikoissairaanhoidon keskittämiseen, ensihoidon järjestämiseen ja kiireellistä hoitoa koskeviin säännöksiin. Sosiaalihuollossa esitetään muutoksia sosiaalipäivystykseen sekä sosiaalihuollon saatavuutta ja saavutettavuutta koskeviin säännöksiin.

Lausunto on laadittu Webropol-kysymysten jaotteluun perustuen:

[Kysymykset 1-4 koskevat lausunnonantajan taustatietoja]

5. Esityksen tavoitteena on varmistaa palvelujen yhdenvertainen saatavuus, riittävä osaaminen palveluja tarjoavassa ja hoitavassa yksikössä ja asiakas- ja potilasturvallisuus. Lisäksi uudistuksen tavoitteena on hillitä kustannusten kasvua. Esityksen mukaan sairaala- ja päivystysverkkoa tiivistettäisiin vastaamaan väestön tarpeeseen valtakunnallisesti koordinoitusti ja yhtenäisin perustein.

Onko uudistus tarpeellinen?

- ☐ **Kyllä**
- ☐ Ei
- ☐ Ei kantaa

6. Voitte perustella edellistä vastaustanne.

*Esitys toteuttaa pitkään vireillä olleen tarkoituksenmukaisen erikoissairaanhoidon työnjaon ja vähentää alueiden kilpavarustelua sekä kilpailua osaavasta työvoimasta. Se parantaa potilasturvallisuutta. Se luo edellytykset myös palvelujen kustannustehokkaalle järjestämiselle. Esityksen toteuttaminen on ehdoton edellytys sote- ja maakuntauudistuksen aluejaolle. Maakuntauudistuksessa linjatut 18 aluetta eivät ole kaikki riittävän kantokykyisiä vastaamaan palveluista, joten esitys on välttämätön, jotta maakuntauudistuksessa sote-palvelujen järjestämiselle asetetut tavoitteet voidaan toteuttaa.*

7. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi terveydenhuoltolaissa ensihoitopalvelun järjestämisestä (39§), ensihoitopalvelun sisällöstä (40§) ja ensihoitokeskuksesta (46§).

Ovatko ehdotetut säännökset tarkoituksenmukaisia?

- ☐ **Kyllä**
- ☐ Ei
- ☐ Ei kantaa

8. Voitte perustella edellistä vastaustanne. *Ensihoidon keskittäminen nykyisiin erikoissairaanhoidopiireihin toteutettiin vuonna 2011 terveydenhuoltolailla ja on siten toiminut muutaman vuoden. Tämä uudistus lisäsi huomattavasti kuntien ensihoidon kustannuksia. Valtiovarainministeriö pitää esitettyjä perusteluita ensihoidon keskittämiseksi kuitenkin perusteltuina Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston raportissa esitettyjen puutteiden ja huomattavien erojen vuoksi. Tältä osin esitys liittyy myös maakuntauudistuksen yhteydessä esitettyyn pelastustoimen aluejakoon. Pelastustoimen aluejaosta ei ole poliittista linjausta vaan pelastustoimen uudistusta koskeva luonnos hallituksen esityksestä perustuu pelkästään virkamiesehdotukseen. Kun ensihoidolla ja pelastustoimella on kiinteä yhteys toisiinsa, tulisi esitys tältä osin sovitaa yhteen pelastustoimen aluejaon kanssa. Nyt esitetystä muodosta alueiden määrä olisi sama.*
9. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi terveydenhuoltolaissa erikoissairaanhoidon työnjaosta ja eräiden tehtävien keskittämisestä (45§)  
Onko ehdotettu säännös tarkoituksenmukainen?
- ☐ **Kyllä**
  - ☐ Ei
  - ☐ Ei kantaa
10. Voitte perustella edellistä vastaustanne. *Ks. Kohta 6.*
11. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi terveydenhuoltolaissa kiireellisestä hoidosta (50§)  
Onko ehdotettu säännös tarkoituksenmukainen?
- ☐ **Kyllä**
  - ☐ Ei
  - ☐ Ei kantaa
12. Voitte perustella edellistä vastaustanne. *Esitys on välttämätön riittävien osaamisresurssien sekä kustannustehokkaan järjestämisen näkökulmasta. Esityksessä on otettu hyvin huomioon palveluiden alueellinen saatavuus.*
- Valtiovarainministeriö pitää uudistuksen toteuttamisen osalta kyseenalaisena, onko tarpeellista säätää, että sosiaali- ja terveysministeriö voisi myöntää ehdotetun 12 päivystysvastaullisen sairaalan lisäksi oikeuden järjestää päivystystä myös muille kunnille ja sairaanhoidopiireille laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Vaikka kriteerit poikkeusluvalla ovat tiukkoja, säännös mahdollistaa kuitenkin pitkälti poliittisen harkinnan ja voi sitä kautta heikentää työnjaon toteutumista ja palveluiden kustannustehokasta järjestämistä. Tietty jousto mm. suurempien kaupunkien osalta voi olla tarpeen, mutta aiempien poikkeuslupamenettelykokemusten perusteella on vaarana, että näin voidaan käytännössä vesittää uudistuksesta saatavat hyödyt.*
13. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi terveydenhuoltolaissa sosiaalihuollon tarpeen arvioinnista (53 a §)  
Onko ehdotettu säännös tarkoituksenmukainen?
- ☐ **Kyllä**
  - ☐ Ei
  - ☐ Ei kantaa
14. Voitte perustella edellistä vastaustanne. *Esityksellä pyritään asiakkaan kannalta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden integraatioon ja siten se on sote- ja maakuntauudistuksen kannalta kannatettava. Sosiaalihuollon tarpeen arviointi osana terveydenhuoltoa edellyttää kuitenkin uudenlaista tarkastelua ja se voi olla vaikea toteuttaa ilman hallinnollista integraatiota ja ennen sote-uudistusta.*

*Ehdotetun säännöksen mukaan mahdollinen sosiaalihuollon tarve olisi arvioitava kiireettömän hoidon tarpeen arvioinnin yhteydessä. Säännöksessä ei oteta kantaa siihen, kuka tarpeen arvioinnin suorittaa. Säännökseen sisältyy kuitenkin viittaukset sosiaalihuoltolain säännöksiin. Jälkimmäisen säännöksen (sosiaalihuoltolain 36 §) mukaan palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaavalla henkilöllä on oltava*

va palvelutarpeen arvioimisen kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa laissa tarkoitettu kelpoisuus, ellei muualla laissa toisin säädetä. Siten myös terveydenhuoltolain 53 a §:ssä säädettäväksi ehdotetun tarpeen arvioinnin tulisi suorittaa sosiaalihuollon ammattihenkilön. Näin esityksessä lieenee tarkoitettua ja perusteluissakin lähdetään pitkälti siitä, että kyse olisi sosiaalihuollon ammattihenkilöstä. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen lopun mukaan vaikuttaisi kuitenkin siltä, että arviointia on mahdollisesti tarkoitettu laajennettavan myös terveydenhuollon ammattihenkilöille. Esityksestä ei siten käy selkeästi ilmi, miten toimintaa on ajateltu kehitettävän. On tärkeää, ettei sääntelyn ulottamisella terveydenhuoltolain sääntelyyn ja terveydenhuollon ammattihenkilöille aiheuta toimintojen turhaa päällekkäisyyttä tai epätarkoituksenmukaista tehtävienjakoa. Esityksestä ei ilmene, millaisissa tilanteissa tarpeen arviointi voisi jatkossa toteutua terveydenhuollon ammattihenkilön tekemänä. Kustannusvaikuttavuuden kannalta on tärkeää, ettei sääntely johda ylimääräiseen resursointiin ja että tarpeen arvioinnin suorittaisi jatkossakin sellainen henkilö, jolla olisi riittävä asiantuntemus asiakkaan palvelutarpeisiin vastaavien palveluiden kokonaisuudesta ja vaikuttavuudesta. Näin asiakkaalle pystyttäisiin järjestämään oikea-aikaisesti oikeanlaiset ja riittävät palvelut eikä tarpeisiin nähden turhia palveluja.

Esityksestä ei käy ilmi, onko toiminnan siirtämiselle ajateltu siirtymäaikaa. Valtiovarainministeriö pitää haasteellisena sitä, että uusi rakenne olisi voimassa jo alkuvuodesta 2017.

15. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sosiaalihuoltolaissa sosiaalipäivystyksestä (29§)

Onko ehdotettu säännös tarkoituksenmukainen?

- ☐ **Kyllä**
- ☐ Ei
- ☐ Ei kantaa

16. Voitte perustella edellistä vastaustanne. *Sosiaalipäivystyksen kokoaminen terveydenhuollon yhteyteen ja osaksi erikoissairaanhoidon yhteispäivystystä on perusteltua tulevan sote- ja maakuntauudistuksen näkökulmasta. Päivystyksen kokoaminen varmistaa myös palveluiden saannin kaikissa kunnissa ennen uudistuksen voimaantuloa.*

Valtiovarainministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota sosiaalipäivystyksen muutoksesta esitettyihin taloudellisiin vaikutuksiin. Esityksen luvussa 4.1. on kerrottu vaikutusarvioiden lähtökohtana olevan nykytilanne, jossa voimassa olevaa lainsäädäntöä ei ole noudatettu (s.27-28). Rekrytointitarpeen kustannuksia ei ole kuitenkaan arvioitu täysimääräisesti, vaan ainoastaan siltä osin, mitä sääntelyn muutos suhteessa nykyiseen sääntelyyn edellyttäisi. Esityksessä jää epäselväksi, kuinka paljon kustannuksia syntyisi nykyisin noudattamatta jääneiden velvoitteiden täyttämisen osalta ja millä perustein noudattamatta jättämistä on arvioitu.

Esityksessä on myös todettu, että ”asiakasprosesseja tehostamalla ja yhteen sovittamalla potilaiden ja asiakkaiden mahdollisuus saada tarpeensa kokonaisvaltaisesti arvioiduksi ja välittömät kiireelliset sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeensa tyydytettyä samassa yhteydessä paranevat ja tästä syntyy säästöä, jolla arvioidaan voitavan kattaa toiminnan uudelleen organisoinnista aiheutuvat kustannukset.” (s.28) Epäselväksi jää, minkälaisiin laskelmiin edellä kuvattu tehostaminen ja yhteensovittaminen perustuvat, ja siten myös mahdollisuus arvioida niistä aiheutuvien säästöjen ja toiminnan uudelleen organisoinnista aiheutuvien kustannusten kohtaantoa.

17. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sosiaalihuoltolaissa sosiaalipalvelujen järjestämisestä muiden palvelujen yhteydessä (33 a §)

Onko ehdotettu säännös tarkoituksenmukainen?

- ☐ Kyllä
- ☐ Ei
- ☐ **Ei kantaa**

18. Voitte perustella edellistä vastaustanne. *Keskittäminen on todennäköisesti perusteltua joidenkin palvelujen osalta ja tukee integraatiota. Ehdotetun säännöksen yksityiskohtaiset perustelut eivät kuitenkaan*

*konkretisoi ehdotusta pykälätekstiä laajemmin. Säännökseen sisältyy valtuutussäännös koskien valtakunnallisesti ja alueellisesti keskitettäviin sosiaalipalveluihin sisältyvien toimenpiteiden sekä niiden määrän ja edellytysten konkretisointia. Perusteluissa on todettu, että ”asetusten mahdollista sisältöä selostetaan edellä kohdassa 3.2. Toteuttamisvaihtoehdot.” Kyseisessä kohdassa asiaa on selostettu sosiaalipäivystyksen, ei juurikaan muiden sosiaalipalvelujen järjestämisen osalta.*

#### 19. Vapaamuotoisia huomioita esityksestä.

##### *Taloudellisten vaikutusten arviointi*

*Esityksessä on todettu, että ”uudistuksiin sisältyvät ehdotukset hillitsevät kustannusten kasvua tai mahdollistavat kustannussäästöjä ja näin mahdollistavat kustannuskehityksen hallintaa. Ehdotukseen sisältyy myös eräitä tekijöitä, jotka voivat aiheuttaa kustannusten lisäystä.” (s.20) Säästöjä on siten laskettu syntyvän suoraan tai toimintojen muutoksiin on laskettu kohdistuvan säästöpotentiaalia. Esitykseen sisältyvien uudistusten kustannusvaikutuksia on kuvattu kokonaisuuksista riippuen eritasoisesti, epävarmuustekijöitä sisältäen. Osa säästöpotentiaalilin laskennasta perustuu malleihin hyvistä käytännöistä. Yleispiirteisimmäksi arvioinnissa jää sosiaalipäivystyksen kustannusvaikutuksia kuvaava kokonaisuus esimerkkeineen (s.28-29). Myös terveydenhuollon osalta on esitelty malleja, esimerkiksi HYKS:n lonkkaliukumäki-malli (s.23), joiden kohdalla jää epäselväksi, ovatko mallit sellaisenaan hyvinä käytäntöinä monistettavissa suoraan muualle vai perustuuko osa mallin toimivuudesta ja kustannusvaikutuksista alueen erityispiirteisiin. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota taloudellisten vaikutusten kokonaisuuden täsmentämistarpeeseen, erityisesti yleisluonteisten kokonaisuuksien ja esimerkkien kustannusvaikutusten konkretisoinnin osalta. Lisäksi valtiovarainministeriö katsoo, että edellä kuvatun kaltaisen säästövaikutuksen toteutuminen on ehdotetusta sääntelystä riippumatta sidoksissa myös toimintatapojen muutokseen ja siten toimeenpanon onnistumiseen. Kustannusten hillintä edellyttää uudistuksen tarkoituksenmukaista ja tehokasta toimeenpanoa.*

*Esityksen mukaan ”osa päivystysuudistuksen säästövaikutuksista vahvistuu sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella vuodesta 2019 lähtien ja osa säästövaikutuksista sijoittuu vuoden 2020 jälkeen” (s.22). Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa jää osin epäselväksi esityksen vaikutusten suhde sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen sekä siihen liittyvään tavoitteeseen 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnästä. Esityksen säästövaikutusten irrallisuus sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta ja siihen sisältyvästä tavoitteesta kustannusten kasvun hillitsemiseksi olisi selvyiden vuoksi syytä kirjoittaa auki.*

*Valtiovarainministeriö kiinnittää lisäksi huomiota, että esityksen 4.1. luvun loppuun sisältyvät arviot kustannuskehityksestä ja niiden vaikutus talousarvioon sekä viittaus kannustinjärjestelmään, jonka valmistelu on keskeytetty, tulisi päivittää tämän hetken tietojen perusteella siten, että arviot vastaavat valtion vuoden 2017 talousarvioesitystä. Lisäksi säästövaikutuksen kokonaisarvion (350 miljoonaa euroa) ja kansallisen ohjauksen vahvistamisen vaikutusten perusteet tulisi avata. Julkisen talouden suunnitelmassa 2017 – 2020 on otettu huomioon ainoastaan hallitusohjelman liitteen 6 mukaiset arvioidut säästöt erikoissairaanhoidon alueellisen järjestämisen tehostamisesta. Hallitusohjelman liitteessä ja vielä viime kevään julkisen talouden suunnitelman tarkistuksessa säästövaikutus arvioitiin pienemmäksi kuin se tämän esitysluonnoksen perusteella on. Perusteluissa tulisi pääpiirtein selvittää esityksen sisällölliset erot suhteessa aiempaan hallitusohjelman mukaiseen erikoissairaanhoidon järjestämisen tehostamiseen sekä näiden erojen taloudelliset vaikutukset.*

*Ensihoidon uudistamisen taloudellisissa vaikutuksissa (s.25) todetaan, että kustannuksista on vaikea saada luotettavaa tietoa, pääasiassa ensihoidon monikanavarahoitukseen liittyvien tekijöiden vuoksi. Epäselväksi jää, miten monikanavarahoitus vaikuttaa kokonaisuuteen.*

*Uudistuksen vaikutukset matkakustannuksiin –kokonaisuus (s.30) jää epäselväksi. Osiossa on kuvattu sairaankuljetuksen matkojen keskipituuksien ja siirtokuljetusten määrän muutosta, ensihoidon vaikutusta päivystyspalvelujen käyttöön, palvelujen saavutettavuuden vaikutusta matkojen pituuksiin sekä julkisen liikenteen osuutta matkoissa. Laskentaperusteet eivät kuitenkaan selviä vaikutusarvioinnista. Arvio esityksen vaikutuksista Kansaneläkelaitoksen maksamiin sairausvakuutuksen matkakorvauksiin ja muu-*

toinkin kustannusten ja säästöjen kohdentuminen sairausvakuutuksen rahoitukseen, sairaanhoitopiireille ja kunnille sekä asiakkaalle kaipaisi tarkennusta.

Yksityiskohtaisena huomiona todetaan vielä, että luvun 4.1. sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuskennetta kuvaavaan tekstiin (s.21) sisältyvät konservatiivisen hoidon kustannukset poikkeavat toisistaan ja kaipaavat selkeytystä.

#### Muu vaikutusarviointi

Esityksessä on arvioitu taloudellisia vaikutuksia ja vaikutuksia sote-palvelujen saatavuuteen sekä saatavuuden että resurssien näkökulmasta. Esityksessä ei ole kuitenkaan arvioitu riittävästi keskittämisen ja kiireellisestä hoitoa koskevien esitysten vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Esityksessä on myös käyty läpi ehdotettujen muutosten henkilöstövaikutuksia erittäin puutteellisesti.

#### Sääntelyä koskevat huomiot

Esityksen tarkoituksena on se, että muilla kuin keskitetyn tehtävän saaneilla ei olisi oikeutta tuottaa koottuja palveluita. Maakunta- ja sote-uudistuksen aluekierroksella on useilla alueilla esitetty, että erikoissairaanhoitopiirit haluavat jatkaa myös koottujen tehtävien hoitoa. Säännösten kielto ei käy yksiselitteisesti ilmi, joten valtiovarainministeriö esittää, että em. kiellosta tuottaa koottuja palveluita säädettäisiin nimenomaisesti.

Lopuksi valtiovarainministeriö toteaa, että esitys tulee käsitellä Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

20. Vapaaumuotoiset huomionne liitteenä olevasta luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi kiireellisen hoidon perusteista ja päivystyksen erikoisalakohteisista edellytyksistä.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

  
Martti Hetemäki

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

  
Hannu Mäkinen

Jakelu STM/Webropol-kysely

Tiedoksi VM/BO  
VM/HO  
VM/KAO  
VM/kirjaamo

