



Valtiovarainministeriö

Terveyspalvelualan Liiton lausunto kuntarakennelakiluonnoksesta

Kuntarakenne- ja sen osana sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen päämääränä tulisi olla kuntalaisten palveluiden laadukas ja kustannustehokas järjestäminen ja toteuttaminen. Tärkeää on, että esim. terveydenhuolto- palvelut ovat kuntalaisten saatavilla ja vaikuttavat oikea-aikaisesti. Samoin on tärkeää, että palvelut pystytään turvaamaan myös tilanteessa, jossa huoltosuhde heikkenee ja palvelutarve kasvaa.

Tämä edellyttää paitsi tietoisuutta palveluiden laadusta, saatavuudesta ja kustannuksista, myös toimia laadun ja saatavuuden edistämiseksi ja kustannusten hillitsemiseksi. Koko järjestelmän on tuettava palveluiden järjestämisen läpinäkyvyyttä ja asiakkaan valinnanvapautta. Palvelunkäyttäjän valinnanmahdollisuus ohjaa toiminnan kehittämistä hyvien käytäntöjen ja parhaiden toimintamallien suuntaan.

Kunnat ovat ja niiden tulee jatkossakin olla vastuullisia palvelun järjestäjiä. Kuntien tulee laatia palvelustrategiansa sen mukaan, että palvelutuotanto on tarkoituksenmukaista. Kunta vastaa palvelutuotannosta itse silloin kun se läpinäkyvän vertailun mukaan on tarkoituksenmukaisinta. Sama koskee myös muita palveluntuottajia.

Kun päätavoite on selkeä – laadukas, saatavilla oleva ja kustannustehokas palvelu, ei keskeistä ole enää se, kuka palvelun tuottaa. Palvelun tuottaa se, joka saa kokonaisuutena parhaita tuloksia aikaan.

Kuntarakennelakiluonnokseen on useaan kohtaan kirjattu asukkaiden valinnanvapauden lisääminen. Tämä on erinomainen tavoite, jonka toteuttamiseen ei riitä valinnanvapaus julkisen sektorin sisällä. Esimerkiksi terveydenhuollossa on yhä päättäväisemmin kuljettava kohti raha seuraa potilasta -mallia. Hyvin toteutettuna malli turvaa aidon valinnanvapauden sekä lisää palveluiden saatavuutta ja tuottavuutta.



Valinnanvapautta, laadunvalvontaa ja kustannustietoisuutta voidaan ennen rahoitusjärjestelmän kokonaisuudistusta edistää esim. palvelualoitteen ja -setelin avulla. Palvelualoite on hyvä väline arvioida kunnan omaa tuotantoa kolmannen sektorin, yksityisen sektorin tai esim. kunnan oman henkilöstön antaman vertailukohtan kanssa. Palvelualoite ei velvoittaisi kuntia muuttamaan palvelutuotantoaan, vaan ainoastaan arvioimaan ja vertailemaan sitä. Palvelusetelillä kunta puolestaan pystyy tarjoamaan asukkailleen vaihtoehtoja ja pitämään kuluja kurissa.

Järjestämis- ja tuotantovastuuta eriytettävä ja selkeytettävä

Hallitus on kirjannut ohjelmaansa, että palveluiden järjestämis- ja tuotantovastuun selkeyttämistä ja eriyttämistä kunnissa edistetään. Tämä tavoite on hyvä ja oikea. Kunnilla kuuluu jatkossakin olla järjestämisvastuu palveluistaan, mutta palvelut on aina tuotettava laadukkaimmalla ja kustannustehokkaimmalla tavalla. Tuottaja voi yhtä hyvin olla julkinen, yksityinen tai kolmannen sektorin toimija. Tärkeää on, että vertailu tehdään avoimesti ja läpinäkyvästi ja palveluohjaus toimii.

Kuntarakennelakiluonnos on tässä suhteessa kuitenkin sekä sisäisesti ristiriitainen että ristiriidassa hallitusohjelman kanssa, mikä on omiaan aiheuttamaan sekä kunnille, että palveluntuottajille ennakointivaikeuksia ja epävarmuutta. Lisäksi mukana on kirjauksia, joilla kavennetaan vahvistuvien kuntien tosiasiallista mahdollisuutta tuottaa palvelu kuntalaisten näkökulmasta parhaaksi katsomallaan tavalla.

Kuntarakennelakiluonnoksen 4 §:n kohtaan 1 on tehty turha lisäys: "ja tuottamisesta". Kunnalla on oltava toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä (ml. palvelustrategian luominen ja ostopalvelujen valvonta) ja se on hyvä lainsäädännössä edelleen todeta. Tuottamisen lisääminen tähän pykälään on omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä ja hankaloittamaan kuntien käytännön toimintaa, kun tavoitteena on kuitenkin päinvastoin nimenomaan selkeyttää ja eriyttää järjestämis- ja tuotantovastuuta. Ehdotammekin, että 4 § kohtaan 1 ei tehdä luonnoksessa esitettyä muutosta.

4a §:n 3 momentissa on myös otettu tuottamiseen kantaa: "Tavoitteena on, että kunnat pystyisivät laajasti ja pääosin itse vastaamaan peruspalveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta sekä tuloksekkaasta kehittämistyöstä." Kirjaus on monin tavoin epäselvä; onko tarkoituksena, että lain tasolla säädetään tavoitteeksi, että kunta tuottaisi yli 50 % palveluistaan itse? Kirjaus ei tue tavoitetta järjestämis- ja tuotantovastuun eriyttämisestä. Lisäksi muotoilu on omiaan aiheuttamaan kuntiin epäselvyyttä siitä, miten "pääosin" toteutetaan. Pääosin kaikista kunnan palveluista, pääosin yksittäisestä toimialasta vai jotain muuta?

4 c §:stä löytyy tuottamisesta jälleen uusi muotoilu: "kyky riittävään omaan palvelutuotantoon". Avoimeksi jää, mitä on "riittävä oma palvelutuotanto". Tätä on avattu yksityiskohtaisissa perusteluissa, mutta muotoilut jäivät edelleen epäselviksi. Sinänsä perusteltua on, että kunnan tulisi lähtökohtaisesti kyetä vastaa-



maan palvelutuotannosta itse tarpeen vaatiessa. On kuitenkin varottava tekemästä lainsäädäntöä, jolla silti velvoitettaisiin omaan palvelutuotantoon. Tämä voi johtaa jo nyt kuntakenttää osin vaivaavaan ylikapasiteettiin ja siten julkisten varojen tuhlaukseen.

Lisäksi 4 c §:n kohdassa 3 perusopetuksen kohdalla puhutaan palvelun laadukkaasta ja yhdenvertaisesta järjestämisestä, mutta kohdassa 2 sosiaali- ja terveydenhuollossa mainitaan olevan tarpeen "oman palvelutuotannon" kannalta tietty väestöpohja. Järjestämis- ja tuottamisvastuu on tässä ilmeisesti sekoitettu keskenään. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon (4 c §, kohta 2) osalta ilmaisu "oman palvelutuotannon" tulisi muuttaa muotoon "palveluiden järjestämisen".

Tällä hetkellä monessa kohtaa lakiluonnosta ongelmallista on, että lainsäädäntöä voisi tulkita myös siten, että kunnan tulisi vastata järjestämiensä palvelujen tuotannosta. Tätä on onneksi hieman selkeytetty esim. 4§:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Edelleen epäselväksi kuitenkin jää esimerkiksi se, missä tilanteessa kuntajakoa voitaisiin muuttaa, jos muutos joltain osin parantaa kunnan edellytyksiä vastata palvelujen tuotannosta.

4 a §:n 3 momentin perusteluissa on asia muotoiltu järkevästi: "Kunnan tulisi kyetä kantamaan palveluiden järjestämisvastuun ohessa myös vastuu kunnan omasta palvelutuotannosta, silloin kun tämä on palvelujärjestelmän näkökulmasta tarkoituksenmukaista." Tässä näkökulma on oikea. Tuotantotavat ovat tarkoituksenmukaisuuskysymys, mitään velvoitteita "pääosin" tai "riittävästä" omasta tuotannosta ei pidä lainsäädännöllä asettaa. Näin pahimmillaan kavennetaan kuntalaisten mahdollisuutta saada hyviä palveluita sekä kunnan mahdollisuutta (ja vastuuta) tuottaa järjestämänsä palvelut parhaalla mahdollisella tavalla.

Kokonaisuutena asiaa ja säädöspohjaa selkeyttäisi, jos kuntarakennelaisissa otettaisiin järjestelmällisesti kantaa nimenomaan palveluiden järjestämiseen, eikä tuottamiseen. Hyvä tavoite järjestämis- ja tuotantovastuun eriyttämisestä pitää toteuttaa myös lainsäädäntötasolla. Sitä kautta palveluiden kehittämisessä päästään aidosti eteenpäin, mikä on koko yhteiskunnan etu.

Kunnioittavasti,

Merja Hirvonen
Toimitusjohtaja