

Helsinki 14.10.2014

Sosiaali- ja terveysministeriö
PL 33
00023 VALTIONEUVOSTO

ASIA Lausunto sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista

STM:n lausuntopyyntö 18.8.2014

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Lääkäripalveluyritykset ry:ltä (LPY) lausuntoa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin liittyvästä lakiesitysluonnoksesta. LPY kiittää mahdollisuudesta lausua kyseisestä asiasta.

Yleisiä huomioita lakiluonnoksesta

Suomalaisen sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistamistarve on ilmeinen, jotta voimme vastata tulevaisuuden haasteisiin. Jo nykyisin palveluiden saatavuudessa on merkittäviä ongelmia erityisesti perusterveydenhuollossa – ja haasteet vain kasvavat tulevaisuudessa muun muassa väestön ikärakenteen muutoksen ja lisääntyvän palvelukysynnän myötä. Julkisen talouden kestävyysvaje luo osaltaan paineita nykyisen sote-palvelujärjestelmän uudistamiselle.

Lausunnolla olevan lakiesityksen tavoitteena on parantaa väestön yhdenvertaista pääsyä oikea-aikaisiin ja tarpeenmukaisiin palveluihin, vahvistaa palvelu- ja hoitopolkujen toimivuutta, vähentää tarpeetonta päällekkäisyyttä, mahdollistaa uudenlaisten toimintatapojen ja innovaatioiden käyttöönotto sekä purkaa hallinnonalojen välisiä raja-aitoja. Samalla halutaan turvata kansalaisten oikeus lähipalveluihin. Kaikki nämä tavoitteet tulisi saavuttaa palvelutarpeeseen nähden suhteellisesti niukkenevilla taloudellisilla resursseilla.

Järjestämislakiesityksessä otetaan kantaa vain verorahoituksen kohdentamiseen. Koko sote-palvelujärjestelmän rahoituksen uudistamisesta päätetään erikseen myöhemmin. Toimivan palvelujärjestelmän rakentaminen olisi edellyttänyt rahoitusjärjestelmä uudistuksen toteuttamista yhdessä järjestämislainsäädännön kanssa.

Järjestämislain vaikutusarviot (toiminnalliset ja taloudelliset) ovat varsin yleisellä tasolla. Lakiesityksen taustaksi olisi tarvittu huomattavasti tarkemmat vaikuttavuusarviot. Järjestämislaissa asetettujen tavoitteiden saavuttamista on vaikea arvioida käytettävissä olevan tiedon pohjalta.

LPY ry:n mielestä lakiluonnoksessa esitetyt tavoitteet ovat kannatettavia. Niiden saavuttaminen edellyttää toiminnan tehostamista ja tuottavuuden parantamista sekä palveluiden järjestämisessä että tuotannossa. Mielestämme sote-palvelujärjestelmä uudistuksen keskeisenä tavoitteena on oltava palveluiden saatavuuden ja

Helsinki 14.10.2014

vaikuttavuuden parantaminen. Nämä tavoitteet saavutetaan vain tehostamalla järjestämisvastuun organisointia ja parantamalla palvelutuotannon kustannustehokkuutta. Myös julkisen talouden kestävyysvajeeseen liittyvän haasteen ratkaiseminen edellyttää koko sote-palvelujärjestelmän tuottavuuden parantamista.

Valitettavasti järjestämislakiesityksen mukaisilla toimenpiteillä ei mielestämme saavuteta palvelurakennemuutoksen keskeistä tavoitetta tuottavuuden riittävästä paranemisesta.

Järjestämisvastuun eriyttäminen palvelutuotannosta

Lausunnolla olevassa lakiluonnoksessa esitetään sote-palveluiden järjestämisvastuun uudelleen organisointia. Tavoitteena on vahvistaa järjestämisvastuussa olevia organisaatioita sekä lisätä sosiaali- ja terveydenhuollon sisäistä ja keskinäistä integraatiota. Esityksen mukaan sote-palveluiden järjestämisvastuu siirretään viidelle alueelliselle kuntayhtymälle, jotka pohjautuvat nykyisiin erityisvastuualueisiin. Näillä sote-alueilla on pääasiallinen palveluiden järjestämisvastuu ja niillä on omaa tuotantoa vain poikkeustapauksissa. Tämän lisäksi sote-alueet päättävät laissa määriteltyjen kriteerien pohjalta alueensa tuotantovastuulliset toimijat, jotka voivat olla vain kunnallisia toimijoita (kuntia ja kuntayhtymiä).

Vaikka lainsäädännön tavoitteena on eriyttää julkiselle vallalle kuuluva sote-palveluiden järjestämisvastuu niiden tuotannosta, jää muodostettaville tuotantoalueille edelleen merkittävästi järjestämisvastuuseen kuuluvia tehtäviä. Samalla esityksen mukaisista tuotantoalueista muodostuu alueellisia tuotantomonopoleja, joissa järjestäjän ja tuottajan vastuut ja tehtävät sekoittuvat keskenään. Tämä hankaloittaa merkittävästi vertailukelpoisten tuotantokustannuslaskelmien tekemistä.

Järjestämislakiesityksen tavoitteena vaikuttaa olevan julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön soveltamisen välttäminen harjoitettaessa julkisen sektorin eri organisaatioiden välistä yhteistyötä järjestämislain puitteissa. Tällainen tavoite on ristiriidassa EU:n hankintadirektiivien ja kansallisen hankintalainsäädännön tavoitteiden kanssa. Hankintadirektiivissä on omaksuttu ratkaisu, jonka perusteella sote-palvelut tulevat entistä selvemmin hankintasääntelyn piiriin. Samalla jäsenmaat saavat kuitenkin määrittää tarkemmat kansalliset menettelysäännöt verrattain vapaasti. Suomen kannalta paras ja EU-oikeuden mukainen ratkaisu olisi kilpailutusvelvoitteen säätäminen järjestämislain sisällä mahdollisimman laajaksi.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on tehnyt ennakoarvioinnin järjestämislaista. Sen mukaan järjestämis- ja tuottamisvastuita ei ole laissa yksiselitteisesti erotettu toisistaan: laki ei suoraan määritä sitä, mitkä hallinnolliset tehtävät ja vastuut eri tilanteissa kuuluvat sote-alueelle ja mitkä tuottamisvastuullisille tahoille. Kyseinen vastuiden erottelu on THL:n arvion mukaan tehty niin yleisellä tasolla, että käytännössä tuottajan tehtäväksi voi jäädä järjestämisluontoisia tehtäviä. Tämä heikentää järjestelmän hallinto- ja tuotantorakenteen toimivuutta ja ohjattavuutta. Samalla se voi aiheuttaa myös päällekkäisyyttä ja toimivaltaan liittyviä ristiriitoja.

Helsinki 14.10.2014

LPY:n mielestä on välttämätöntä eriyttää julkisen sektorin vastuulla oleva sote-palveluiden järjestäminen niiden tuotannosta sekä säätää kilpailutusvelvoite järjestämislain sisällä mahdollisimman laajaksi. Tällöin järjestämisvastuussa oleva taho vastaisi olosuhteiden luomisesta ja tarpeellisen integraation toteutumisesta, kanavoisi verorahoituksen ja turvaisi sosiaalisen oikeudenmukaisuuden. Järjestämisvastuuta ohjattaisiin poliittisen päätöksentekojärjestelmän kautta. Erilaiset tuottajatahot kilpailisivat keskenään samoilla säännöillä asiakkaiden suosiosta.

Esitetty hallintorakenne ei LPY:n mielestä sisällä riittävästi kannusteita palvelutuotannon tehostamiseen. Tuottajien välisen aidon kilpailun puuttuessa ei saavuteta myöskään uusien toimintatapojen ja innovaatioiden käyttöönotolle asetettuja tavoitteita.

Kaikki resurssit käyttöön

Sote-palveluiden tuottavuuden ja saatavuuden parantamiseksi on välttämätöntä hyödyntää kaikkia käytettävissä olevia resursseja mahdollisimman tehokkaasti. Tämä onnistuu parhaiten lisäämällä tuottajien välistä kilpailua. Jotta tämä olisi mahdollista, on julkiset ja yksityiset palveluntuottajat asetettava samalle viivalle niiden toimiessa tuottajaroolissa. Tällöin kaikkia tuottajia säännellään ja ohjeistetaan samoilla periaatteilla – tuottajien välinen kilpailuneutraliteetti toteutuu.

Järjestämislaissa tulisi velvoittaa sote-alueet turvaamaan haja-asutusalueiden terveydenhoitopalvelut mahdollistamalla haja-asutusalueilla kevyet palveluiden tuotantotavat, jotka voivat perustua julkiseen tai yksityiseen tuotantoon.

LPY:n mielestä palveluntuottajien välisen kilpailun toteutuminen ja sitä kautta kaikkien käytettävissä olevien resurssien tehokas hyödyntäminen edellyttää julkisen järjestämisvastuun ja palvelutuotannon eriyttämistä toisistaan.

LPY esittää, että järjestämislaissa säädetään sote-alueille velvollisuus kehittää alan palvelumarkkinoita ja käyttää tehokkaimpia käytettävissä olevia keinoja palveluiden järjestämiseksi. Samalla sote-alueilla tulee olla oikeus velvoittaa tuotantoalueet hyödyntämään tehokkaimpia ja vaikuttavimpia käytettävissä olevia tapoja tuotannon toteuttamisessa, esimerkiksi ostopalveluita ja palvelusetelijärjestelmiä.

Kansalaisten valinnanmahdollisuuksien lisääminen

Voimassa olevan terveydenhuoltolain mukaan kansalaisten valinnanmahdollisuudet lisääntyivät vuoden 2014 alusta koskemaan koko maata, mutta vain julkisen palvelutuotannon osalta.

THL:n arviointiraportissa todetaan, että lakiluonnoksessa ei käsitellä potilaiden liikkuvuuteen ja valinnanvapauteen liittyviä kysymyksiä. Myöskään asiakas- ja potilaskeskeisyyden

Helsinki 14.10.2014

vahvistaminen ei ole lakiesityksessä riittävästi esillä. THL:n mukaan lakiluonnos ei tässä suhteessa täysin seuraa terveydenhuoltolain ja EU:n potilasdirektiivin linjauksia.

LPY:n mielestä sote-palvelujärjestelmää uudistettaessa on laajennettava kansalaisten valinnanmahdollisuudet koskemaan myös yksityisen sektorin palvelutarjontaa. Tällöin kansalaisten palvelutarpeet ja valinnat ohjaisivat palvelutuotantoa sekä osaltaan auttaisivat kohdistamaan resursseja oikein.

Edellä mainittuun liittyen LPY esittää, että järjestämislaissa säädetään asiakkaiden valinnanvapaudesta ja että valinnanvapauden laajentamiseen palataan sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä.

Sote-palvelurakennemuutoksen jatkovalmistelusta

Lausunnolla oleva lakiluonnos vaatii vielä lukuisten yksityiskohtien selvittämistä ja tarkentamista. Tällaisia ovat muun muassa julkisen sektorin järjestämisvastuun määrittäminen ja eriyttäminen palvelutuotannosta, rahoituksen kohdentaminen sote-alueilta palveluntuottajille, aidon asiakaslähtöisyyden ja valinnanvapauden lisääminen sekä julkiseen järjestämisvastuuseen liittyvien ohjausmekanismien (esimerkiksi STM:n ohjausyksikkö ja järjestämissopimus) roolin selkeyttäminen ja toimivuuden varmistaminen.

Koko sote-palvelurakennemuutoksen jatkovalmistelun tärkein asia on se, kuinka nykyinen sote-palveluiden rahoitusjärjestelmä uudistetaan yhteensopivaksi järjestämislain ja sen pohjalta syntyvän palvelurakenteen kanssa. LPY:n näkemyksen mukaan järjestämislain yksityiskohtiin joudutaan palaamaan rahoitusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä.

LPY:n mielestä sote-palvelujärjestelmän uudistamistyötä jatkettaessa on pidettävä kirkkana mielessä sille asetetut keskeiset tavoitteet: tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantaminen.

LPY ry osallistuu mielellään sote-palvelurakennemuutoksen jatkovalmistelutyöhön.

Lääkäripalveluyritykset ry:n puolesta,

Ismo Partanen
toiminnanjohtaja

Lääkäripalveluyritykset ry
Eteläranta 10, PL 30
00131 Helsinki
puh. 040 518 5799
ismo.partanen@lpy.fi