

24.9.2020

Sosiaali- ja terveysministeriö
kirjaamo@stm.fi**ASIA Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi****VN/8871/2019**

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Lääkäripalveluyritykset ry:n (LPY) lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaisesti Suomessa toteutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus ja perustetaan maakunnat. Uudistuksessa on hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut kaikille suomalaisille, parantaa palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukanaan tuomiin haasteisiin sekä hillitä kustannusten kasvua.

Lausuntopyynnön kohteena olevalla hallituksen esitysluonnoksella ehdotettaisiin säädettäväksi uuden hallintotason perustamisen ja toiminnan kannalta keskeiset lait, joita olisivat maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, laki pelastustoimen järjestämisestä sekä niiden yhteinen voimaanpanolaki, maakuntien rahoituslaki sekä ehdotukset kuntien rahoitusta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi. Perustettaville uusille maakunnille siirrettäisiin vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä.

LPY kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

1. Taustaa

LPY on osallistunut sote-palvelujärjestelmän kehittämiseen koko 50-vuotisen historiansa ajan. Sote-uudistuksen (jäljempänä myös sote) nimen 2000-luvulla saanut palvelujärjestelmän kokonaisvaltainen kehittäminen on ollut luonnollisesti yhdistyksen agendalla alusta lähtien. Olemme vahvasti sitoutuneita soten tavoitteisiin.

Sote-palvelujärjestelmää on kehitetty myös suuren uudistuksen valmistelun aikana. LPY on osallistunut muun muassa seuraavien lainsäädäntöuudistusten valmisteluun: terveydenhuolto-laki (1326/2010), palvelusetelilaki (569/2009) ja laki rajat ylittävästä terveydenhuollosta (1201/2013). Kaikissa edellä mainituissa laeissa on ollut tavoitteena palvelujärjestelmän uudistaminen tavalla, joka tukisi myös sote-uudistukselle asetettuja tavoitteita. Valitettavasti kyseiset lait ovat jääneet soveltamisen osalta kuolleiksi kirjaimiksi.

24.9.2020

Nyt lausunnolla olevat lakiesitysluonnokset muodostavat rungon tällä vaalikaudella toteutettavaksi suunnitellulle sote-uudistukselle. Niihin liittyvä kymmenien sisältölakien päivitys ja uudistaminen on vasta valmistelun alkuvaiheessa. Lausunnolla olevat lakiesitykset kuitenkin antavat suuntaa sisältölakien uudistamiselle ja siten vaikuttavat sote-palvelujärjestelmän kehittymiseen vuosikymmeniksi eteenpäin. Tämän vuoksi on erittäin tärkeää, että nyt kyetään löytämään sote-uudistukselle oikea suunta.

LPY:n mielestä lähes 20 vuoden ajan valmisteltu sote-uudistus pitää toteuttaa tavalla, joka mahdollistaa sille asetettujen keskeisten tavoitteiden saavuttamisen. Niitä ovat alusta asti olleet palveluiden saatavuuden ja yhdenvertaisuuden parantaminen sekä kustannuskasvun hillitseminen tavalla, joka mahdollistaa julkisen talouden tasapainon pitkällä aikavälillä.

Sote-uudistuksen tarpeesta ja keskeisistä tavoitteista on vallinnut laaja yksimielisyys jo ainakin kolmen vaalikauden ajan.

2. LPY:n lausunnoista

LPY vastaa sähköisessä lausuntopalvelussa oleviin, lakiesitysluonnoksia koskeviin kysymyksiin 25.9.2020 mennessä. Sen lisäksi olemme tiivistäneet keskeiset näkemyksemme tähän lausuntoon.

Arvioimme lausunnolla olevaa materiaalia ja sen kautta muodostuvaa sote-uudistusta kolmesta eri näkökulmasta:

- Toiminnallinen arvio: luovatko ko. lakiesitykset toteutuessaan parhaat mahdolliset edellytykset sote-uudistuksen tavoitteiden saavuttamiselle
- Hallinnollis-oikeudellinen arviointi: a) perustettavien sote-maakuntien rooli ja tehtävät, b) ovatko esitykset linjassa muun voimassa olevan lainsäädännön kanssa (esimerkiksi perustuslaki)
- Arvio julkisen talouden näkökulmasta: a) muodostuuko uudesta sotesta taloudellisesti uskottava (esimerkiksi sote-maakuntien edellytykset selvitä vastuistaan), b) onko esitetyllä mallilla mahdollista saavuttaa sote-uudistukselle ”jyvitetty” noin 3 miljardin euron osuus julkisen talouden kestävyysvajeen umpeenkuomisesta

3. Toiminnallinen arvio

LPY katsoo, että hallituksen sote-esitys ei sisällä riittävästi kannusteita palvelujärjestelmän kehittämiseen ja uudistamiseen. Siinä ei myöskään esitetä riittävästi konkreettisia keinoja sote-uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Jotta sote-uudistuksen kunnianhimoiset tavoitteet voidaan saavuttaa, täytyy kaikkia käytettävissä olevia resursseja hyödyntää tarkoituksenmukaisella ja optimaalisella tavalla, myös yksityisellä sektorilla tarjolla olevia.

24.9.2020

3.1 Palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden parantaminen

Hallituksen esityksessä halutaan keskittää sote-palveluiden tuotanto ensisijaisesti julkiselle sektorille – järjestämislaissa ja erityisesti sen perusteluissa halutaan jopa rajata perustettavien maakuntien mahdollisuuksia yksityisen sektorin tarjoamien palveluiden hyödyntämiseen.

Esitetty toimintamalli ja ratkaisut eivät paranna julkisrahoitteisten palveluiden saatavuutta, koska väestön ikärakenteen muuttuessa palveluiden tarve lisääntyy nopeammin kuin esitetyllä mallilla pystytään kansalaisten tarvitsemia palveluita tuottamaan. Tavoite sote-palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden parantamisesta ei silloin toteudu.

3.2 Yhdenvertaisuuden parantaminen

Sote-palveluiden tuotannon ohjaaminen lainsäädännöllä julkiselle sektorille ja julkisen palvelutuotannon suosiminen toimii soten keskeisten tavoitteiden vastaisesti: palveluiden saatavuus heikkenee, eriarvoisuus lisääntyy ja kustannukset karkaavat käsistä.

Yksityisten toimijoiden hyödyntämisen rajaaminen julkisten sote-palveluiden tuotannossa heikentää kyseisten palveluiden saatavuutta – ja lisää ainakin terveyspalveluissa eriarvoisuutta. Jos julkisen sektorin palvelutarjontaa ei pysty vastaamaan kysyntään, etsivät hoidon tarvitsijat muita mahdollisuuksia. Viime vuosikymmeninä tapahtunut kehitys on johtanut yksityisten terveysvakuutusten yleistymiseen ja työterveysjärjestelmän laajenemiseen. Hallituksen esityksen mukaisesti toimien tämä kehitys tulee jatkumaan ja jopa voimistumaan. Se johtaa vääjäämättä eriarvoisuuden lisääntymiseen.

Jos monopoliasemassa olevalla palveluntuottajalla on budjettirajoite, yksi keino kustannusten hillitsemiseen on se, että palveluiden tuotanto keskitetään entistä harvempiin yksiköihin. Jos palveluntarvitsijalla ei ole käytettävissään vaihtoehtoja, tulee keskittämisestä palveluntuottajalle entistä houkuttelevampaa. Edellä mainittu johtaa väistämättä siihen, että palveluiden saavutettavuus ja saatavuus heikkenevät – tarpeelliset lähipalvelut etäännyvät. Myös tämä aiheuttaa eriarvoisuuden lisääntymistä

3.3 Kustannuskasvun hillitseminen

Väestön ikärakenteen muutos ja siitä aiheutuva huoltosuhteen nopea heikkeneminen 2020-luvulta lähtien on ollut sote-uudistuksen käynnistämisen keskeinen peruste. Jotta sote-uudistuksen tavoitteet paremmasta ja oikeudenmukaisemmasta palveluiden saatavuudesta voidaan saavuttaa, on koko palvelujärjestelmän tuottavuutta pystyttävä parantamaan merkittävästi.

Valtaosan sote-palveluista tuottavat edelleen julkiset palveluntuottajat ja järjestämisvastuu on julkisella sektorilla yksinään. Suomen eri alueilla, paikallis- ja aluetasolla, tehdään kuitenkin yhteistyötä julkisen sektorin, yritysten ja järjestöjen välillä. Tästä yhteistyöstä ja yksityisen sektorin hyödyntämisestä sote-palveluiden tuotannossa on pääsääntöisesti hyviä kokemuksia: palveluiden saatavuus, saavutettavuus ja laatu ovat parantuneet – samalla on onnistuttu pitämään kustannukset kurissa.

24.9.2020

Jos yksityisen sektorin kanssa tehtyä tuloksekasta yhteistyötä rajoitetaan ja vähennetään lainsäädännöllä esitetyllä tavalla, kasvavat kustannukset arvioituakin nopeammin ja samalla tuotavuus heikkenee. Tällöin ei saavuteta sote-uudistukselle asetettua tavoitetta kustannuskasvun hillitsemisestä.

Ajattelu julkisen sektorin oman tuotannon ensisijaisuudesta rajoittaa sote-maakuntien mahdollisuuksia etsiä ja hyödyntää kustannustehokkaimpia keinoja vastuullaan olevien palveluiden järjestämiseksi.

4. Hallinnollis-oikeudellinen näkökulma

Esitysluonnoksen mukaan sote-maakunnista muodostetaan itsehallinnollisia yksiköitä, jolle siirretään kunnilta ja kuntayhtymiltä sote-palveluiden ja pelastustoimen tehtävät. Uuden hallinto-organisaation perustamista ja toimintaedellytyksiä on syytä tarkastella sekä tarkoituksenmukaisuus- että oikeudellisin perustein.

4.1 Maakuntien itsehallinto

Sote-maakunnista on tavoitteena tehdä itsehallinnollisia yhteisöjä. Vaikka maakuntien päättäjät valitaan vaaleilla, jää maakuntien itsenäisyys esityksen mukaisesti toimien kuitenkin suppeaksi. Maakuntien tosiasiallista, itsenäistä päätösvaltaa siitä, kuinka ne terveyspalveluiden järjestämistä vastuutaan toteuttavat, rajataan lakiesityksessä merkittävästi. On vaarana, että maakunnan vaaleilla valituista luottamushenkilöistä sekä viranhaltijoista tulee näennäisen päätösvalan käyttäjiä – tosiasiallinen valta siirtyy keskushallinnolle, käytännössä ministeriöille.

LPY:n mielestä maakunnalla tulee olla vahva ja itsenäinen valta päättää palvelustrategiastaan ja sen toteuttamisesta. Valtiovallan tehtävänä on tällöin määritellä kansalliset sosiaali- ja terveyspolitiikan tavoitteet ja jättää niiden käytännön toteuttaminen sote-maakuntien järjestämisvastuulle.

4.2 Suhde muuhun lainsäädäntöön

4.2.1 Perustuslaki ja sopimusoikeus

Järjestämislain 8 §:ään kirjattu vaatimus siitä, että maakunnalla on oltava järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palvelutuotanto, pitää poistaa tai ainakin muotoilla toisella tavalla. Järjestämisvastuun toteuttaminen ei välttämättä edellytä omaa palvelutuotantoa. Palvelutuotannon häiriötön jatkuminen myös poikkeustilanteissa (esimerkiksi tuottajan konkurssi tai vetäytyminen markkinoilta) voidaan turvata sopimusteknisin järjestelyin.

Voimaanpanolain 28 §:ään sisältyvä säännös ulkoistamissopimusten mitättömyydestä on ristiriidassa perustuslain 15 §:ssä turvatuun omaisuuden suojan kanssa. Perustuslaillisten oikeuksien purkamisen vaatii erittäin painavia perusteita. Niitä ei ole lausunnolla olevassa materiaalissa esitetty.

Julkisen sektorin uskottavuus sopimusosapuolena vaarantuu, jos voimassa olevia sopimuksia ryhdytään jälkikäteen lailla mitätöimään. Takautuva lainsäädäntö ei ole länsimaisen oikeustajun mukaista.

24.9.2020

Järjestäytyneen yhteiskunnan toiminta perustuu monelta osin sopimuksiin, myös yritysten toiminta. Jos sopimukset voidaan takautuvasti mitätöidä, uusien yritysten perustaminen ja houkuttelevuus Suomeen käy haastavaksi. Myös yksityisen sektorin toimijoiden kiinnostus kehittää ja tarjota palveluitaan julkiselle sektorille vähenee.

Edellä mainituista syistä voimaannolain 28 § on syytä poistaa esityksestä.

4.2.2 EU:n potilasdirektiivi

EU:n komissio on jo vuonna 2016 kritisoinut Suomen tapaa implementoida potilasdirektiivi kansalliseen lainsäädäntöön. Suomen valtio on komissiolle antamissaan vastineissa ilmoittanut, että asia korjataan sote-uudistuksen yhteydessä.

Siksi on hyvin erikoista, että hallituksen esitys ei ota millään tavoin kantaa potilasdirektiiviin liittyvien ongelmien korjaamiseen. On olemassa aito riski, että Suomen valtio joutuu korvausvastuuseen eli maksamaan sakkoja siitä, että se ei ole implementoinut EU:n potilasdirektiiviä oikein. Direktiivin oikea täytäntöönpano ei voi enää odottaa. Asia on korjattava sote-uudistuksen yhteydessä, kuten EU:n komissiolle on luvattu.

5. Arvio julkisen talouden näkökulmasta

Jo ennen koronapandemiaa Suomen julkisen talouden kestävyysvaje oli noin 10–12 miljardia euroa. Sen umpeenkuomisesta pitkällä aikavälillä, esimerkiksi 2030-luvulla, on säilytetty sosi- ja terveystoimen osuudeksi noin 3 miljardia euroa.

Hallituksen esityksestä ei käy riittävästi selville, kuinka sote-uudistuksen myötä mahdollistetaan julkisen talouden tasapainottaminen. Maininta 3 miljardin euron kustannusten jarruttamispotentiaalista on epämääräinen ja heikosti perusteltu. Esitys ei myöskään sisällä riittävän tarkkoja arvioita suunnitellun rakennemuutoksen aiheuttamista lisäkustannuksista.

Epäselväksi jää myös se, kuinka perustettavat sote-maakunnat selviävät taloudellisista vastuisistaan, kuinka paljon valtio joutuu rahoittamaan siirtymävaiheen kustannuksia ja kuinka maakunnat selviävät niille jäävistä vastuista muiden palveluiden osalta.

LPY edellyttää, että talousvaikutusten arviointeja parannetaan merkittävästi ennen kuin hallitus antaa lakiesityksensä eduskunnan käsiteltäväksi.

6. LPY:n muutosesitykset tiivistetysti

LPY:n mielestä lausunnolla olevaan lainsäädäntökokonaisuuteen tarvitaan merkittäviä muutoksia ja täydennyksiä alla mainittuihin asioihin, jotta uudistuksen tavoitteet saavutetaan. Tarkemmat perustelut muutosesityksiimme olemme kirjanneet sähköisessä lausuntopalvelussa antamiimme vastauksiin.

- Palveluiden järjestäminen ja tuottaminen on eriytettävä

24.9.2020

- Sote-maakunnille on asetettava vastuu ja valta sote-palvelumarkkinoiden kehittämiseen ja hyödyntämiseen
- Maakunta- ja järjestämislakiin on sisällytettävä palvelulupaus ja kerrottava selkeästi, mitä se tarkoittaa palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden kannalta
- Taloudellisten ja toiminnallisten vaikutusten arvioita on täsmennettävä
- Yritysvaikutusten arviointia on parannettava merkittävästi
- Kustannusten ja laadun läpinäkyvyyden ja vertailtavuuden turvaamiseksi sote-maakunnat on veloitettava ottamaan käyttöön yhtenäinen kustannuslaskentamalli
- Ostopalveluiden rajaaminen on poistettava järjestämislaita – maakunta tekee päätökset itsenäisen harkintansa perusteella
- Palveluseleiden ja henkilökohtaisen budjetin käytön velvoittavuus
- EU:n potilasdirektiivin asettamat veloitteet on otettava huomioon lakiesityksissä
- Palveluseleille kansalliset hinnoitteluperiaatteet sekä laatu- ja saatavuuskriteerit
- Julkisen sektorin palveluntuottajille on luotava yksityisten toimijoiden lupajärjestelmää vastaava säännöstö – ns. tuottajalaki sääntelemään myös julkista palvelutuotantoa samoin perustein kuin yksityistä
- Sote-maakunnan itsenäistä roolia suhteessa valtioon on vahvistettava: Valtiovalta asettaa kansalliset tavoitteet ja valvoo niiden toteutumista. Sote-maakunta vastaa ja päättää palveluiden järjestämistä
- Kilpailulainsäädäntöä on noudatettava yhteneväisin perustein julkisella ja yksityisellä sektorilla
- Järjestämislain 8 §:n vaatimus sote-maakunnan riittävästä omasta tuotannosta on poistettava turhana
- Sopimusten mitätöintiä koskeva voimaantulolain 28 § on poistettava

7. Lopuksi

Toteutuessaan sote-uudistuksella on vaikutusta kaikkien suomalaisten arkeen vuosikymmeniksi eteenpäin. Siksi kyseinen uudistus on valmisteltava huolella. Erityistä huomiota on kiinnitettävä uudistuksen vaikutusarvioiteihin.

Ennen lakiesitysten käsittelyä ja hyväksyntää on pystyttävä riittävällä tarkkuudella vastaamaan myönteisesti kysymykseen ”Syntykö sote-uudistuksen toteuttamisella esitetyllä tavalla edellytykset uudistukselle asetettujen ja laajasti kannatettujen tavoitteiden toteuttamiselle?”.

Lääkäripalveluyritykset ry:n puolesta,

Ismo Partanen
toiminnanjohtaja