

LAUSUNTOPYYNTÖ HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA EDUSKUNNALLE MAAKUNTAUUDISTUKSEKSI JA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄMISUUDISTUKSEKSI SEKÄ NIIHIN LIITTYVIKSI LAEIKSI

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 lausuntopyynnön käsittelyn 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 lausuntopyynnöstä antavat:

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

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.hoijer@stm.fi

TAUSTATIEDOT

Vastaajatahon virallinen nimi

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi

Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot

Lausuntopyynnön käsittelypäivämäärä 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?

Järjestämisvastuun siirtyminen 297 kunnalta 18 maakunnalle ja tiettyjen tehtävien osalta vielä tätä harvemmillä yksiköillä parantaa lähtökohtaisesti alueiden välistä yhdenvertaisuutta. Jatkossakin maakunnat ovat kuitenkin keskenään hyvin eri kokoisia ja kantokyvyltään erilaisia ja niiden välillä tulee olemaan eroja palveluiden saatavuudessa ja saavutettavuudessa. Siihen, kuinka hyvin esityksellä pystytään parantamaan yhdenvertaista saatavuutta, vaikuttaa kiinteästi valinnanvapausmalli johon päädytään. Valinnanvapausmalli voi epäonnistuessaan jopa johtaa hyvinvointi- ja terveyserojen kasvuun. Nyt julkaistut virkamiesvalmistelussa tehdyt valinnanvapausmallia koskevat luonnokset jättävät vielä monia kysymyksiä siitä, miten esitetty valinnanvapausmalli toimisi käytännössä ja millaisia vaikutuksia sillä olisi, joten kysymystä on niidenkään pohjalta vielä mahdoton arvioida. Järjestämisvastuun siirtyminen nykyistä suuremmille toimijoille on myönteistä, mutta osa maakunnista on kuitenkin varsin pieniä väestömäärältään ja esimerkiksi hankintaosaamisen taso ei välttämättä ole kaikissa maakunnissa riittävää. Tulevaisuudessa palvelujen järjestämisvastuussa olevan maakunnan väestöpohjan ja osaamisen kasvattaminen (järjestäjien määrän vähentäminen) saattaa olla tarpeen tavoitteisiin pääsemiseksi (riittävä ”kantokyky”, talouden säästöt, vankka järjestämisoosaaminen, yhdenvertaiset palvelut, väestön terveyserojen kaventaminen).

Monituottajamallissa niin valtakunnallisen ohjauksen kuin maakuntien sisäisen ohjausjärjestelmän tulisi olla vahva. Kansallinen työnjaoltaan ja toimivaltuuksiltaan selkeä ohjaus on tärkeää yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Nyt esitetty ohjausmalli on osin vaikeaselkoinen ja sitä tulisi esityksen jatkovalmistelussa pyrkiä selkeyttämään.

Ohjausta ja valvontaa varten tulee laatia STM:n hallinnonalalle kansalliset valtakunnalliset indikaattorit, jotka toimivat osana alueiden kehittämistyötä ja tukevat esimerkiksi omavalvontaa. Indikaattoritietojen tuottamisen tulisi kuulua palveluntuottajien tehtäviin (järjestämisalakiehdotuksen 23 §). Nyt annetussa esityksessä velvollisuus indikaattorien tuottamiseen ja kehittämiseen jää turhan ohueksi.

Maakuntakonsernin rakenne vaikuttaa esityksen perusteella varsin monimutkaiselta ja sekavalta kokonaisuudelta. Tämä tulee todennäköisesti vaikeuttamaan toimivan johtamis- ja ohjausjärjestelmän luomista sekä mm. toiminnan seurannan ja omavalvonnan järjestämistä.

Valvira toteaa vielä, että se yhtyy uudistusta arvioineen kansainvälisen arviointiryhmän raporttiluonnoksessaan esittämiin näkemyksiin.

2. Antaako esitys riittävät edellytykset saavuttaa 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoite? Jos ei, miten tavoitteen saavuttamisen edellytyksiä voitaisiin parantaa?
3. Toteutuuko demokratia esityksessä riittävällä tavalla? Jos ei, miten esityksen kansanvaltaisuutta voisi vahvistaa?
(Avotila)

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)

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

6. Maakuntalain 5 luvussa säädetään maakunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista. Ovatko osallistumisoikeudet turvattu esityksessä riittävällä tavalla?
 - a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila)

7. Maakuntalain 9 luvussa säädetään maakunnan palvelulaitoksesta. Onko siitä esitetty säädettäväksi tuottamisen organisoinnin näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?
 - a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila)

Palvelulaitoksen hallituksen tehtäviin kuuluisi maakuntalain 57 §:n perusteella mm. tytäryhtiöiden perustaminen. Jos maakunnan palvelulaitokset ryhtyvät perustamaan runsaasti tytäryhtiöitä / muita tytäryhteisöjä, tulee tuottamisjärjestelmästä helposti sekava, vastuut hämärtyvät ja ohjaus on vaikeaa.

On hyvä, että palvelulaitos veloitettaisiin palveluja muilta hankkiessaan varmistamaan, että tuottajalla on ammatilliset, toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset huolehtia palveluiden tuottamisesta (55 §:n 2 mom.) ja että palvelulaitoksen ja muun tuottajan väliseen palveluiden hankintasopimukseen veloitettaisiin sisällyttämään palveluiden yhdenvertaista saatavuutta, laatua,

sisällöllisiä tavoitteita ja tuottajan raportointia koskevat määräykset (55 §:n 3 mom.).

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)
9. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.

Pykäläkohtaisina kommentteina maakuntalaista Valvira esittää seuraavaa:

4 § (Maakuntakonserni ja maakunnan toiminta)

Maakuntakonserni (maakunta, maakunnan tytäryhteisöt, maakunnan palvelulaitos, maakunnan järjestämislain 22§:n mukaisesti perustama yhtiö/yhtiöt, muut maakunnan palvelulaitoksen tytäryhteisöt), vaikuttaa todella monimutkaiselta ja sekavalta kokonaisuudelta, jossa johtamis- ja ohjausjärjestelmän luominen sekä toiminnan seurannan ja omavalvonnan järjestäminen tulee olemaan hyvin vaikeaa.

9 § (Tuottamista koskevan vastuun toteuttaminen ja sen valvonta)

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin palveluntuotannon valvonnasta. Momentin viimeisen virkkeen perusteella maakunnan viranomaisella olisi palveluiden asianmukaisen tuotannon edellytysten varmistamista ja valvonnan toteuttamista varten oikeus tarkastaa palveluntuottajan tiloja ja laitteita sekä päästä tässä yhteydessä muihin kuin kotirauhan piiriin kuuluviin palveluntuottajan hallinnassa oleviin tiloihin. Voisi olla perusteltua, että myös maakunnan viranomaisella olisi vastaavin edellytyksin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisillakin – eli silloin, jos tarkastaminen on välttämätöntä asiakkaan aseman ja asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi – mahdollisuus tarkastaa myös kotirauhan piiriin / pysyväisluonteiseen asumiseen kuuluvia tiloja.

55 § (Palveluiden hankinta)

On hyvä, että palvelulaitos veloitettaisiin palveluja muilta hankkiessaan varmistamaan, että tuottajalla on ammatilliset, toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset huolehtia palveluiden tuottamisesta (2 mom.) ja että palvelulaitoksen ja muun tuottajan väliseen palveluiden hankintasopimukseen veloitettaisiin sisällyttämään palveluiden yhdenvertaista saatavuutta, laatua, sisällöllisiä tavoitteita ja tuottajan raportointia koskevat määräykset (3 mom.).

129 § (Tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskuksen (ICT-palvelukeskus) tehtävät)

Jää hyvin epäselväksi, miten maakuntien (rekisterinpitäjä) potilas- ja asiakastietojärjestelmät järjestetään niin, että ne muodostavat jokaisessa maakunnassa yhtenäisen ja yhteiskäyttöisen kokonaisuuden (riippumatta palvelujen tuottajasta) ja niin, että otetaan huomioon myös valtakunnallisesti toteutettavien palveluiden keskittämisen edellyttämä eri maakuntien välinen toimiva tiedonkäsittely. Kts. tämän osalta myös Järjestämislain 62 §:n (Asiakas- ja potilastietojen rekisterinpito) kommentit.

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 täyttyessä palveluja voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin. Onko säännös palvelujen saatavuuden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?
- kyllä (avotila)
 - kyllä pääosin (avotila)

Yksi sote-uudistuksen keskeisimpiä tavoitteita on palveluiden vertikaalinen ja horisontaalinen integraatio. Integraatioon liittyy kuitenkin monia haasteita. Yksi näistä liittyy siihen, miten eri palveluntuottajien (maakunnan palvelulaitos, ”laajan valinnanvapauden” palveluja tuottava maakunnan omistama yhtiö, maakunnan muut mahdolliset tytäryhteisöt, yksityinen ja kolmas sektori) tuottamat palvelut saadaan sovitettua yhteen ja varmistetaan integraation toteutuminen näiden kesken. Tämän asian arviointiin vaikuttaa keskeisesti valittava valinnanvapauden toteuttamistapa. Julkaistut valinnanvapausluonnokset eivät tässä vaiheessa sisällä esitystä varsinaiseksi valinnanvapautta koskeväksi lainsäädännöksi ja niiden valossa monet tätä koskevat kysymykset jäävät vielä epäselviksi, eikä niiden vaikutusten arviointi ole kaikilta osin mahdollista. Lisäksi Valvira toteaa, että esityksen jatkovalmistelussa vertikaalisen integraation toteutumiseen esimerkiksi perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välillä olisi syytä kiinnittää enemmän huomiota ja varmistaa, että integraatio tässä suhteessa toteutuu yhtäläisesti sosiaali- ja terveydenhuollon välisen horisontaalisen integraation kanssa.

Valvira pitää palvelujen toteuttamista ensi sijassa asiakasta lähellä hyvänä tavoitteena. Kuitenkin esimerkiksi terveydenhuollossa on paljon palvelualoja, joiden osalta on välttämätöntä että palvelut keskitetään suuremmille alueille. Kaikkien erityispalvelujen tuottamista lähellä asiakasta ei voida siis pitää itseisarvona, vaan tärkeämpää on hoidon tai palvelun laadun mahdollisimman korkean tason turvaaminen. Esimerkiksi kiireettömien leikkausten keskittäminen voi usein olla perusteltua, jos näin voidaan parantaa toimenpiteiden laatua ja varmistaa potilasturvallisuuden entistä korkeampi taso.

Lakiesityksen mukaan erityistason sairaanhoidon lisäksi mahdollista on myös sosiaalihuollon erityisryhmien tai muiden vaativien sosiaalipalvelujen keskittäminen. Lakiesityksessä ei kuitenkaan ole tarkempaa tietoa tai esimerkkejä siitä, mitä nämä keskitettävät sosiaalipalvelut tulisivat mahdollisesti olemaan. Täten niiden keskittämisen tarpeellisuuteen on mahdotonta ottaa tässä vaiheessa kantaa. Valvira toteaa kuitenkin, että esimerkiksi Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen alaiset koulukodit muodostavat nyt jo keskitetyn sosiaalihuollon palvelun. Tällaista vaativaa lastensuojelun sijaishuoltoa ei jatkossakaan tule olemaan kaikkien maakuntien alueella.

- 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)

Ehdotettujen säännösten perusteella jää epäselväksi, miten yhteistyösopimuksen toteutuminen yhteistyöalueella turvataan siinä tapauksessa, että jokin maakunta/maakunnat ei/eivät noudata sitä. Yhteistyösopimuksia koskevat roolit tulisi määritellä selvästi.

Palvelutuotannon yhteensovittaminen, erikoissairaanhoidon ja muiden erityisosaamista edellyttävien palveluiden järjestäminen ja keskittäminen edellyttävät valtakunnallista koordinaatiota, jota on hahmoteltu viidelle yhteistyöalueelle. On kuitenkin epäselvää, miten yhteistyöalue käytännössä toteuttaisi velvoitteet ja millainen toimivalta niillä olisi (yhteistyöalueella ei olisi oikeushenkilöllisyyttä). Pelkkä koordinaatiovastuu ei varmista tavoitteisiin pääsemistä.

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

12. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 16 §:n mukaan laadittavassa yhteistyösopimuksessa on sovittava toimenpiteet palvelujen integraation varmistamiseksi. 23 §:n mukaisesti palvelun tuottajan velvollisuutena on valmistaa 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)

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

13. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaan valtion ohjausta vahvistetaan sosiaali- ja terveystaloudessa (19 §, 4 luku, 6 luku). Onko tämä uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltua?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)

Valviran näkemyksen mukaan valtakunnallisen ohjauksen tulisi olla vahvaa ja kansallisen ohjausjärjestelmän selkeä sekä työnjaoltaan että toimivaltuuksiltaan. Vahva valtion ohjaus on tärkeää, jotta yhdenvertaisuus alueiden välillä voidaan turvata. Vastaavasti maakuntien sisäisen ohjausjärjestelmän pitää monituottajamallissa olla vahva ja toimiva. Se, millaiset kansallinen, maakunnallinen ja yhteistyöalueiden ohjausjärjestelmä tulisivat olemaan, jää ehdotusten perusteella epäselväksi. Nyt esitetty ohjausmalli on osin vaikeaselkoinen, eikä siitä ilmene, mitä toimivaltuuksia esimerkiksi STM:llä, maakunnalla ja niiden yhteistyöalueella on huolehtia ohjauksen, päätösten, sopimusten jne. noudattamisesta. Ohjausmallia tulisi esityksen jatkovalmistelussa selkeyttää.

Ohjausta ja valvontaa varten tulee laatia STM:n hallinnonalalle kansalliset valtakunnalliset indikaattorit, joiden avulla seurataan ja ohjataan palveluiden laatua, turvallisuutta ja saatavuutta. Indikaattorit toimivat osana alueiden kehittämistyötä ja tukevat esimerkiksi alueen toimijoiden omavalvontaa. Toimivat indikaattorit tukisivat omalta osaltaan myös kansalaisten valinnanvapauden toteuttamista. Samoja indikaattoreita voidaan käyttää myös valvonnassa.

Indikaattoritiedot tulee kerätä kaikissa maakunnissa samanlaisina. Indikaattoritietojen tuottamisen tulisi kuulua palveluntuottajien tehtäviin (lakiehdotuksen 23 §). Tuottajien toimintaan pitäisi myös puuttua, tarvittaessa valvonnan keinoin, mikäli ne eivät tuota vaadittuja indikaattoritietoja.

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

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)

Palvelujen tuottamisen ja järjestämisen eriyttäminen on perusteltua erityisesti kilpailuneutraaliteetin ja valinnanvapauden näkökulmasta. Jotta järjestäjä ja tuottaja olisi aidosti erotettu toisistaan, voidaan järjestäjän ja tuottajan tehtävät

esimerkiksi sijoittaa eri organisaatioihin, joissa on toisistaan erillään oleva johto ja henkilöstö. Lakiesityksessä maakunnalla ja maakunnan palvelulaitoksella on omat eriytetyt johtonsa. Nykyisen esityksen pohjalta palvelulaitoksella voidaan kuitenkin katsoa olevan rooli myös tuottamistehtävien ulkopuolella, eivätkä järjestäjän ja tuottajan roolit ole kaikilta osin aidosti toisistaan erotetut. Palvelulaitokselle kuuluu esimerkiksi järjestämisvastuun piiriin luettavissa olevia viranomaistehtäviä. Palvelulaitokselle voidaan siis tosiasiaassa nykyisen esityksen perusteella katsoa kuuluvan niin järjestäjän kuin tuottajan tehtäviä. 22 §:n mukaan maakunnan palvelulaitos vastaisi maakunnan omasta palvelutuotannosta, mutta myös kaikkien maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen yhteensovittamisesta. Esimerkiksi tämä yhteensovittamistehtävä on selvästi katsottavissa järjestäjälle kuuluvaksi tehtäväksi.

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

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?

- a. kyllä (avotila)

Jo nykyisissä kuntalain säännöksissä veloitetaan EU:n valtioneuvoston sääntöihin perustuen yhtiöittämään sellainen toiminta, joka tapahtuu kilpailutilanteessa markkinoilla. Kilpailuilla markkinoilla ei katsota toimittavan esimerkiksi silloin, jos palveluja tuotetaan vain niille, joille kunnan on – yksin tai yhteistoiminnassa muiden kanssa – lain perusteella järjestettävä palveluja. Pääosin vastaavat säännökset otettaisiin maakuntien toiminnan osalta maakuntalain 118 §:ään. Ehdotetun järjestämislain 22 §:n 2 momentin perusteella yhtiöittämisvelvoite laajennettaisiin koskemaan kilpailutilanteessa markkinoilla toimimisen ohella myös tilannetta, jossa palvelut olisivat valinnanvapautta koskevissa säännöksissä tarkoitetun laajan valinnanvapauden piirissä. Yhtiöittämisvelvoite laajennettaisiin siten koskemaan myös merkittävää osaa maakunnan lakisääteisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvasta tuotantotoiminnasta. Tätä laajennusta ei ole juurikaan perusteltu eikä yhtiöittämiseen liittyviä etuja ja toisaalta mahdollisia haittoja riittävästi analysoitu. Pykälän perusteluissa on mainittu ainoastaan, että ”EU:n valtioneuvoston sääntelyn edellyttämällä tavalla konsernissa on kuitenkin pystyttävä pitämään kirjaa laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvan toiminnan tuotoista ja kuluista sekä varoista ja velasta omana kokonaisuutenaan”. Yhtiöittämisvelvoitetta ei kuitenkaan valinnanvapausääntelyn yhteydessä voida Valviran käsityksen mukaan johtaa suoraan EU:n valtioneuvoston sääntöistä. Esimerkiksi Ruotsissa tai Englannissa

valinnanvapauslainsäädäntöön ei ole liitetty tällaista vaatimusta. Perusteluja yhtiöittämisvelvoitteen osalta tulisikin esityksen jatkovalmistelussa tarkentaa.

Yhtiöittämisvelvoite voi johtaa järjestelmän monimutkaistumiseen ja sen muodostumiseen vaikeasti hallittavaksi ja ohjattavaksi, mikä voi hankaloittaa myös palvelujen integrointia. Yhtiöittämisvelvoite edellyttää myös uusia tietohallinnon ja potilas- ja asiakastietojen käsittelyn ratkaisuja, joiden toteuttamiseen maakuntien keinot voivat olla liian vähäisiä. Esityksestä ei myöskään ilmene selvästi, mitkä palvelut maakunnassa tuottaisi maakunnan palvelulaitos ja mitkä palvelulaitoksen omistama yhtiö, eikä se, miten palveluihin liittyvät, julkisen vallan käytöksi katsottavat tehtävät hoidettaisiin.

Yhtiöittämisellä saattaa olla myös esimerkiksi toiminnan avoimuutta heikentäviä vaikutuksia. Vaikka laajan valinnanvapauden piirissä olevia palveluja tuottaviin yksityisoikeudellisiin yhteisöihinkin sovellettaisiin järjestämislakiluonnoksen 54 §:n perusteella hallintolakia ja julkisuuslakia, esimerkiksi liikesalaisuuden käsitettä saatetaan tulkita laajemmin silloin kun kyse on yksityisoikeudellisista yhteisöistä verrattuna julkisoikeudellisiin yhteisöihin. Lisäksi Valvira on kiinnittänyt huomiota siihen, että julkisten palveluiden yhtiöittämistä yleisellä tasolla on käsitelty korruption vastaisen yhteistyöverkoston laatimassa luonnoksessa korruption vastaiseksi strategiaksi.

Yhtiöittämisvelvoitteen perusteluita, velvoitteen sisältöä ja sen vaikutusten arviointi tulisi esityksen jatkovalmistelussa tarkentaa. Vahvalla valtion ohjauksella tulisi tukea maakuntia yhtiöittämisvelvoitteeseen liittyvien riskien hallinnassa ja niiden ehkäisyssä.

Teknisenä seikkana voidaan todeta, että koska yhtiötkin luetaan yhteisöiksi, 2 momentin ensimmäisen virkkeen viimeisessä lauseessa olevan ”yhteisön”-sanan eteen olisi syytä lisätä sana ”muun” (sama koskee 24 §:n 1 momenttia, 33 §:ää ja 36 §:n 3 momenttia).

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

16. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista.

Erittäin suurena haasteena aiotussa monituottajamallissa tulee olemaan väestön palvelutarpeet kattavan palvelukokonaisuuden järjestäminen. Haasteellista useista eri palvelujen tuottajista koostuvassa rakenteessa tulee olemaan palvelujen yhteensovittaminen, niiden kattavuuden varmistaminen sekä määrällisesti että palveluvalikoimaltaan samoin kuin yhdenvertaisen saatavuuden ja laadun varmistaminen. Palvelukokonaisuuden suunnittelu, tuottajien kanssa tehtävien sopimusten valmistelu ja toiminnan omavalvonta tulevat olemaan järjestämisvastuussa olevalle maakunnalle hyvin vaativia, mutta ensiarvoisen tärkeitä

tehtäviä, jotka edellyttävät mm. hyvää johtamis- ja sopimusesaamista sekä velvoittavia laatu- ja palvelujen saatavuusindikaattoreita. Tällä hetkellä esimerkiksi laatuindikaattorit ovat hyvin eritasoisia. Sopimusesaamisen ja -ohjauksen on myös havaittu olevan nykyisin usein puutteellista; esimerkiksi menettelytavat, joilla ilmenneisiin ongelmiin voidaan puuttua, ovat kankeita, ja sopimuksia on tällaisissa tilanteissa vaikea purkaa. Sopimuksia on saatettu tehdä käytännössä pitkälti palvelun tuottajan ehdoilla, ja ilmenneisiin ongelmiin reagoitaessa palvelun tuottaja on saattanut uhata koko palvelutuotannon välittömällä lopettamisella. Tarvitaan siis valtakunnantasoisia velvoittavia laatu- ja palvelujen saatavuusindikaattoreita sekä valtakunnantasoisia tukea sopimusesaamisen kehittämiseksi.

Lisähaasteena uudistuksessa on vielä kunnille jäävien tehtävien ja maakunnan vastuulla olevien tehtävien yhteensovittaminen.

Kokonaisuutena sote-uudistuksen vaikutusten arviointi on haastavaa tilanteessa, jossa valinnanvapaudesta on annettu vasta alustavat virkamiesvalmistelussa laaditut luonnokset, joissa kyse on lähinnä yleisten valinnanvapautta koskevien linjausten tekemisestä, eikä varsinaisia luonnoksia hallituksen esitykseksi, joista selviäisi esimerkiksi tarkemmin valittu lainsäätämisen tapa ja valinnanvapauteen kuuluvien palveluiden sisältö, ole saatavilla. Laajan valinnanvapauden käyttöönotto samanaikaisesti kaikkien muiden nyt kaavailtujen uudistusten kanssa voi johtaa hallitsemattomaan tilanteeseen niin palvelujärjestelmän kokonaisuuden kuin kustannustenkin näkökulmasta.

Kokonaisuuden arviointia vaikeuttaa myös se, ettei sisältölainsäädäntöön (mm. terveydenhuoltolaki, sosiaalihuoltolaki, potilaslaki, sosiaalihuollon asiakaslaki) tulevista muutoksista ole tarkempaa tietoa. Tarkoitus on ilmeisesti säilyttää kaikki kyseiset lait voimassa. Selvää on, että monet kyseisten lakien säännökset jäävät jatkossa tarpeettomiksi, kun vastaavan sisältöiset säännökset on otettu järjestämislakiin. Integraation ja hallinnon sujuvuuden kannalta voidaan kuitenkin pitää ongelmallisena sitä, että jos kyseisiä lakeja ei käsitellä yhtenä kokonaisuutena ja arvioida mahdollisuuksia niiden yhdistämiseen, tulee sosiaali- ja terveydenhuollon alan lainsäädännön määrä itseasiassa kasvamaan. Palvelun sisällön sääntely hajallaan lukuisissa eri laeissa ei edistä järjestelmän selkeyttämistä.

Pykäläkohtaisina kommentteina järjestämislaista Valvira esittää seuraavaa:

2 § (Sovelletamisala)

Pykälän 1 momentin mukaan lakia sovellettaisiin julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen sekä kehittämiseen, ohjaukseen ja valvontaan. Lain perusteluista ilmenee, että sanalla julkinen tarkoitettaisiin toimintaa, jonka järjestämisestä ja siihen liittyvästä rahoituksesta vastaa maakunta. Koska myös valtion järjestämä sosiaali- ja terveydenhuolto on julkista, olisi myös ko. lainkohdasta hyvä näkyä, että tarkoitetaan nimenomaan maakunnan järjestämisvastuulla olevaa toimintaa ("Tätä lakia sovelletaan maakunnan järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon...").

3 § (Määritelmät)

Pykälän 2 kohdan perusteella käsitteellä asiakas tarkoitettaisiin myös potilaita. Terminologia poikkeaisi tässä suhteessa tuottamislakiluonnoksessa käytetystä terminologiasta. Osassa järjestämislainkin pykälää puhuttaisiin asiakkaiden ohella myös potilaista (esim. 21.1 §), asiakasturvallisuuden ohella potilasturvallisuudesta (21.1 §, 21.3. §, 25.1. §, 50 §, 52.1 § ja 52.2 §) ja asiakastietojen ohella potilastiedoista (62 §).

Pykälän 3 kohdan mukaan palvelun tuottajalla tarkoitettaisiin maakuntalain 52 §:ssä tarkoitettua maakunnan palvelulaitosta sekä osakeyhtiötä ja muuta yhtiötä, yhteisöä, yhdistystä, osuuskuntaa, säätiötä ja itsenäistä ammatinharjoittajaa, joka tuottaa maakunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Yhtiöiden, yhdistysten, osuuskuntien ja nykyisin yleensä myös säätiöiden katsotaan vakiintuneen tulkinnan mukaan kuuluvan yhteisökäsitteen piiriin. Määritelmä voisi kuulua: ”... maakunnan palvelulaitosta sekä osakeyhtiötä, muuta yhtiötä, yhdistystä, osuuskuntaa, säätiötä ja muuta yhteisöä sekä itsenäistä ammatinharjoittajaa, joka tuottaa...”

Lisäksi Valvira kysyy, kattaako ilmaus ”joka tuottaa maakunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja” myöskin laajan valinnanvapauden piirissä olevia palveluja tuottavat? Tämän olisi tarpeen ilmetä laista nimenomaisesti.

6 § (Palvelujen kieli)

Pykälän perustelut vaikuttavat ristiriitaisilta. Perusteluiden toisen kappaleen toisessa virkkeessä sanotaan, että jos kaikki maakuntaan kuuluvat kunnat ovat yksikielisiä, järjestetään palvelut ja niihin liittyvä hallinto alueen kuntien kielellä. Kolmannessa kappaleessa taas todetaan, että vaikka maakunta olisi yksikielinen, asiakkaalla ja potilaalla on oikeus käyttää suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada asiakirjat omalla kielellään silloinkin, kun se on toinen kuin alueen kieli. Jos viimeksi mainittu virke liittyy toisen kappaleen loppupuolella mainittuihin kielilain 10, 18 ja 20 §:ssä tarkoitettuihin tilanteisiin, se tulisi liittää kyseiseen yhteyteen (eikä olla erillisenä kappaleena).

7 § (Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kunnassa) ja 8 § (Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen maakunnassa)

Pykälien ja niiden perustelujen perusteella kunnan ja maakunnan keskinäinen tehtävien- ja vastuunjako jää epäselväksi.

9 § (Järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollosta)

Pykälän perusteluissa viitataan pykälän 3 momentissa oleviin säännöksiin maakunnan määräämästä monijäsenisestä toimielimestä. Pykälässä ei kuitenkaan ole tällaista momenttia.

11 § (Palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin)

Maakuntien keskinäinen järjestämisvastuu jää pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa epäselväksi. Pykälän 3 momentin mukaan maakunta, jonka tehtäväksi palvelu on osoitettu, vastaa palvelun yhdenvertaisesta saatavuudesta sekä päättää palvelujen tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, palvelun tuottamistavasta,

tuottamisen valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä näissä palveluissa. Kyseiset tehtävät vastaavat pitkälti maakuntalain 7 §:n 2 momentissa määriteltyjä järjestämisvastuun elementtejä. Pykälän perusteluiden toisessa kappaleessa sanotaan toisaalta, että palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin ei vaikuta maakuntien järjestämisvastuuseen, joka säilyy yhdenmukaisena kaikilla maakunnilla. Perustelujen toiseksi viimeisessä kappaleessa sanotaan lisäksi, että ”Palvelun osoittaminen tietyn maakunnan tehtäväksi tarkoittaa samalla sitä, että kyseistä palvelua saavat tuottaa tai järjestää vain ne maakunnat, joille se on lailla tai lakiin perustuvalla asetuksella osoitettu. Muut maakunnat eivät saa itse tuottaa eivätkä järjestää mainittuja palveluja tai tehtäviä.”

14 § (Palvelustrategia)

Pykälän 1 momentissa on mainittu muun muassa, että maakunta päättää palvelustrategiassa myös yksityisiltä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun tuottajilta hankittavien palvelujen vähimmäismäärää koskevat tavoitteet. Lainkohdan perusteluissa todetaan, että suunnitelman ensisijaisena tavoitteena on määritellä, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut toteutetaan maakunnassa, ja että siinä voidaan hyödyntää laajasti maakunnan omia sekä yksityisiä ja kolmannen sektorin palvelun tuottajia. Tähän nähden pykälätekstissä korostuu yksityisten palvelun tuottajien asema ilman, että sitä olisi perusteltu.

16 § (Maakuntien yhteistyösopimus)

Pykälän kohdalla hallituksen esityksessä todetaan, että ”momentin 1 kohdan mukaan järjestämissopimuksessa on määriteltävä--”. Tällä tarkoitettaneen kuitenkin yhteistyösopimusta, kuten itse pykälätekstissä onkin.

19 § (Palvelurakenteen, investointien ja tiedonhallinnan ohjaus)

Valtioneuvosto voisi pykälässä kuvatuin tavoin päättää maakuntia sitovasti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen kehittämisen edellyttämistä toimenpiteistä sekä laajakantoisten investointien ja tietojärjestelmäpalvelujen toteuttamisesta. Pykälän 1 momentin perusteluissa on mainittu, että pykälässä tarkoitetut hallintopäätökset koskisivat vain maakuntia ja niiden palvelutuotantoa ja että ”yksityiset yhtiöt, yhteisöt ja järjestöt” jäisivät sääntelyn ulkopuolelle. Tässä yhteydessä jää epäselväksi, kumpaan kategoriaan (maakunnan palvelutuotantoon vai yksityisiin yhtiöihin) ajatellut maakunnan omistamat yhtiöt (eli luonteeltaan yksityisoikeudelliset yhteisöt) kuuluisivat.

24 § (Palvelun tuottajan kanssa tehtävä sopimus)

Pykälän 1 momentin mukaan maakunta tekisi sopimuksen laajan valinnanvapauden piirissä olevia palveluja tuottavien kanssa ja maakunnan palvelulaitos 2 momentin mukaan muiden palveluntuottajien kanssa. Se, että sopijaosapuolia olisi monta, tekee ongelmalliseksi maakunnan alueen palvelukokonaisuuden ohjaamisen, mikä on monituottajajärjestelmässä jo muutoinkin suuri haaste.

Pykälän 1 momentissa ei, kuten 2 momentissa, mainita itsenäisiä ammatinharjoittajia. Valvira kysyykin tarkoittaisiko tämä heidän jäämistään 1 momentissa tarkoitetun mahdollisuuden ulkopuolelle?

Pykälän 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan maakunta ja maakunnan palvelulaitos voisivat asettaa palvelun tuottajien kanssa tekemissään sopimuksissa näille palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden turvaamiseksi tarpeellisia ehtoja ja velvoitteita. Ehtoja ja velvoitteita olisi tarpeen voida asettaa myös asiakasturvallisuuden ja laadun turvaamiseksi.

Pykälän 4 momentin mukaan maakunnan ja sen palvelulaitoksen on seurattava, että pykälässä tarkoitetut palvelujen tuottajat toteuttavat palvelut asiakkaiden yksilölliset tarpeet huomioon ottavalla tavalla ja muutoinkin sopimuksen edellyttämällä tavalla. Koska maakunnalla olisi lain 21 §:n perusteella sen järjestämisvastuulla olevia palveluja koskeva omavalvontavelvoite, seuraamisen sijasta olisi parempi puhua valvonnasta (Maakunnan/Maakunnan palvelulaitoksen ”on valvottava, että...”). Sopimuksissa pitäisi olla myös selkeät sanktiot siltä varalta, että tuottajan palvelut eivät vastaa sovittua.

25 § (Palvelun tuottajan omavalvonta)

Palvelun tuottajan omavalvonnasta on nyt pykälä sekä järjestämislakiluonnoksessa että tuottamislakiluonnoksessa (lain 9 §). Säännökset myös poikkeavat jonkin verran toisistaan; puheena olevassa laissa esimerkiksi edellyttäisiin, että palvelun tuottajan on julkaistava omavalvontasuunnitelma sekä omavalvontasuunnitelman seurantaan perustuvat havainnot ja niihin perustuvat toimenpiteet julkisessa tietoverkossa ja muilla niiden julkisuutta edistävillä tavoilla, kun taas tuottamislaisissa edellyttäisiin ainoastaan, että palvelun tuottajan on pidettävä omavalvontasuunnitelma julkisesti nähtävänä. Myös palvelun tuottajan omavalvonnasta voi sinänsä olla perusteltua olla säännöksiä myös järjestämislaissa, mutta päällekkäisen sääntelyn ja toisaalta ristiriitaisuuksien välttämiseksi järjestämislain säännökset voitaisiin muotoilla niin, että niissä viitattaisiin tuottamislain säännöksiin, ja säädettäisiin lisäksi vain sellaisista lisävaatimuksista, jotka johtuvat palvelujen tuottamisesta maakunnalle.

Valvira pitää tärkeänä järjestämislakiluonnokseen otettua velvoitetta omavalvontasuunnitelman seurannassa saatujen havaintojen ja toimenpiteiden julkaisemisesta. Tämä liittyy osiltaan myös valinnanvapauden toteutumiseen, sillä avoimesti julkaistavat tiedot tarjoavat kansalaisille tietopohjan valinnanvapauden tueksi.

Lisäksi Valvira pitää myönteisenä sitä, että 30 §:n mukaisissa vuosittaisissa STM:n ja maakuntien välisissä neuvotteluissa käsiteltäisiin myös omavalvonnan toteutumista.

27 § (Valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle)

Pykälän 2 momentin 6 kohdan mukaan strategisissa tavoitteissa on määriteltävä, miten momentin 1 – 5 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden ja linjausten toteutumista seurataan ja arvioidaan. Myös tämä edellyttää, että jo ennen toiminnan käynnistymistä määritellään valtakunnallisesti indikaattoritiedot, joita kaikkien palveluntuottajien pitää pystyä tuottamaan valtakunnallisesti koottavaan rekisteriin ja joita käytetään seurannassa, arvioinnissa ja ohjauksessa.

31 § (Palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arviointi)

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan valvontaviranomainen laatii vuosittain sote-valvonnan yhteydessä saatujen tietojen perusteella raportin alueensa palveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta. Alueellisia valvontaviranomaisia ei kuitenkaan ilmeisesti enää tule olemaan, joten raportti olisi valtakunnallinen. Lisäksi on huomattava, että valvontaviranomainen tarvitsee jo suunnitelmallisen valvonnan toteuttamista varten valtakunnallisia tilannetietoja palvelujen saatavuudesta. Olisi toivottavaa, että havainnot raportoitaisiin muustakin kuin saatavuudesta (kuten laadusta, palvelurakenteesta jne.). Ks. tietopohjan osalta tarkemmin kommentit pykälän 62 kohdalla.

32 § (Sosiaali- ja terveydenhuollon seuranta ja arviointi)

Valvira pitää kannatettavan maakunnalle ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle määriteltäviä seurantavastuita. Lakiluonnoksen mukaan THL määritteli seurannan vähimmäistietosisällön. Olisi tärkeää, että nämä tiedot tulisivat laajaan käyttöön: omavalvonnan, vertaisarviointien, ohjauksen ja viranomaisvalvonnan käyttöön. Asiasta tulisi säätää lain tasolla.

46 § (Valvonta ja siihen liittyvä ohjaus)

Pykälän 1 momentissa sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaiselle todettaisiin kuuluvan yleisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen valvonnan ohella erikseen palvelurakenteen lainmukaisuuden valvonta ja valvontaan liittyvä ohjaus. Säännös on tältä osin jossain määrin ongelmallinen ottaen huomioon, että – kuten säännöksestäkin ilmenee – valvontaviranomaisen valvonta on luonteeltaan laillisuusvalvontaa. Valvontaviranomaisen tulee puuttuessaan johonkin näin ollen osoittaa, mitä säännöstä on rikottu. Kyseisessä laissa ei kuitenkaan ole nimenomaisia palvelurakennetta koskevia säännöksiä eikä edes sen määritelmää. Jos tarkoitus on, että valvontaviranomainen valvoo esimerkiksi lakiluonnoksen 11 §:ssä tarkoitettua palvelujen keskittämistä, on huolehdittava myös sen edellyttämistä resursseista. Lakiluonnoksessa käytetään ”palvelurakenne”-sanan ohella paikoitellen myös ”tuotantorakenne”-sanaa, jonka suhde ensiksi mainittuun käsitteeseen jää epäselväksi.

Ehdotettujen säännösten perusteella jää myös epäselväksi, miten nyt kyseessä oleva säännös suhtautuisi lakiluonnoksen 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun valtioneuvoston toimivaltaan velvoittaa maakunta tekemään muutoksia palvelujärjestelmäänsä, jos sen palvelurakenteen ei katsota varmistavan palvelujen yhdenvertaista saatavuutta, laatua, vaikuttavuutta tai tuottavuutta.

Raja järjestämisen valvonnan ja tuottamisen valvonnan välillä ei ole kovin selkeä; esimerkiksi saatavuuden valvonnassa on kyse usein molempien valvonnasta. Näistä säädettäisiin kuitenkin eri laeissa.

Valvonnan osalta Valvira toteaa vielä, että sote-uudistuksen tavoitteena olevat hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen, palvelujen yhdenvertaisuuden ja saatavuuden parantaminen sekä kustannusten kasvun hillitseminen pystytään

parhaiten turvaamaan yhdessä STM:n hallinnonalan virastossa, johon on koottu sosiaali- ja terveydenhuollon valvontatehtävät Valvirasta ja aluehallintovirastoista. Potilaalle, asiakkaalle, toiminnanharjoittajalle ja palveluntuottajalle yhden luukun periaatteella toimiva sosiaali- ja terveystalouden valvontavirasto on selkeä ratkaisu. Valvontatehtävä on erityisen vaativa nyt, kun sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta uudistetaan. Palvelurakenteiden muutos, ihmisten valinnanvapauden lisääminen ja palveluntuottajien yhtiöittäminen edellyttävät valvonnalta vahvaa asiantuntemusta ja riittäviä voimavaroja.

48 § (Ohjaus- ja arviointikäynnit)

Pykälän perusteluissa todetaan, että suunnitellun ohjaus- ja arviointikäynnin ”kohteella on myös mahdollisuus ilmoittaa, että se ei pidä valvontaviranomaisen käyntiä tarpeellisena”. Sitä, miten kohteen kieltäytyessä menetellään, ei ole perustelutekstissä käsitelty. Käytännössä kieltäytyminen voi ainakin joissain tilanteissa indikoida tarvetta varsinaiselle 49 §:n mukaiselle tarkastuskäynnille. Tämän johdosta Valvira katsoo, että kieltäytymismahdollisuuden korostaminen perusteluteksteissä ilman laajempaa asian pohdintaa vaikuttaa pykälän tarkoitusta heikentävästi.

49 § (Tarkastusoikeus)

Koska valvontaviranomaisen valvontatoimivalta koskisi myös hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä kunnassa, pykälän 1 ja 2 momentin ensimmäisissä virkkeissä lienee perustelua mainita myös kunta (“...voi tarkastaa kunnan, maakunnan...” ja “...on päästettävä kaikkiin kunnan, maakunnan...”).

50 (Määräykset ja pakkokeinot)

Pykälän perusteluissa on sanottu, että sakan uhan asettamisesta säädettäisiin pykälän 2 momentissa, jota laissa ei pykälätekstin perusteella kuitenkaan olisi. Samassa perusteluiden toteamuksessa mainitaan myös kiellot, joita ehdotettuun pykälään ei kuitenkaan sisältyisi.

51 § (Hallinnollinen ohjaus)

Pykälän 1 momentissa viitataan lain 50 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin. Pykälän perustelutekstissä kuitenkin on viittaus virheellisesti lain 48 §:n.

52 § (Valvonta-asian käsittely)

Valvira pitää valvontaviranomaisen harkintavaltaa ja priorisointia koskevia säännöksiä tärkeinä. Nykyisin valvonta-asoiden käsittelyajat ovat asioiden suuresta määrästä johtuen pitkiä. Harkintavallan lisääminen siinä, miten laajasti asiat otetaan käsittelyyn, parantaa osaltaan myös potilas- ja asiakasturvallisuutta, kun näitä koskevat mahdolliset riskit saadaan selvitettyä aiempaa nopeammalla aikataululla.

54 § (Hallintomenettely ja julkisuus)

Pykälän 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä todettaisiin, että laajan valinnanvapauden piirissä olevia palveluja tuottavan sosiaali- ja terveydenhuollon yksikön ylläpitäjän toimintaan sovelletaan hallintolakia kyseisen lain mukaisessa toiminnassa myös silloin, kun palvelun tuottaja on osakeyhtiö, yhdistys tai muu

yhteisö. Koska hallintolain soveltaminen julkisoikeudellisiin yhteisöihin tulee jo suoraan hallintolaista, ennen ”yhteisö”-sanaa olisi syytä lisätä sana ”yksityisoikeudellinen”. Itsenäisten ammatinharjoittajien osalta ks. kommentti 24 §:n 1 momentin kohdalla.

Julkisuuslakia sovellettaisiin pykälän 2 momentin mukaan ”edellä 1 momentissa tarkoitettun palvelun tuottajan tämän lain mukaisen toiminnan julkisuuteen”. Koska 1 momentissa puhuttaisiin laajan valinnanvapauden piirissä olevien palvelun tuottajien lisäksi muistakin palvelun tuottajista, julkisuuslain soveltamisala jää epäselväksi.

62 § (Asiakas- ja potilastietojen rekisterinpito)

Asiakas- ja potilastietojen hyödyntäminen on yksi uudistuksen tavoitteena olevan integraation keskeisistä edellytyksistä. 62 §:ssä säädetään tätä koskevasta rekisterinpidosta.

Kuten THL:n lakiluonnoksia koskevassa ennakoarvioinnissakin on todettu, pelkkä rekisterinpidon vastuuttaminen maakunnille ei synnytä sellaista maakunnallista tietojärjestelmäratkaisua, jolla varmistetaan, että järjestäjällä on käytössään tarvittava tieto palvelujärjestelmän vaikuttavuuden ja tavoitteiden seurantaan. Tietopohjan rakentaminen tulee siis lainsäädännössä huomioida ja varmistaa erikseen. Rakennettavan tietopohjan tulisi olla sellainen, että se hyödyttäisi niin palveluntuottajia, järjestämisvastuussa olevia kuin valtakunnallisia valvonnasta ja ohjauksesta vastaavia viranomaisia. Tiedot tulisi saada ensi sijassa suoraan potilas- ja asiakastietojärjestelmistä tai toiminnanohjausjärjestelmistä.

Kattava tietopohja luo pohjan myös valinnanvapauden toteutumiselle. Valinnanvapaus edellyttää keskeisesti asiakkaiden mahdollisuutta saada vertailukelpoista tietoa palveluista. Nykyisellään Suomessa on kuitenkin vain niukasti saatavilla tietoja esimerkiksi palveluiden sisällöstä, laadusta ja odotusajoista. Jos näitä tietoja ei ole saatavilla, ei asiakkailla ole mahdollisuutta tehdä tietoon pohjautuvia valintoja. Tietopohjan ja tietojärjestelmien yhdenmukaiseksi kehittämiseksi tarvitaan vahvaa valtakunnallista ohjausta. Tietojärjestelmien toimivuus ja tietojen liikkuvuus on erittäin keskeinen kysymys myös potilas- ja asiakasturvallisuuden näkökulmasta. Tietopohjan ja tietojärjestelmien toimivuus on Valviran näkemyksen mukaan ehdoton edellytys uudistuksen ja sen tavoitteiden onnistumiselle.

Maakunnan säätämistä rekisterinpitäjäksi perustellaan pykälän perusteluissa mm. henkilötietolain säännöksillä sekä ”sääöksillä ja vakiintuneilla käytännöillä, joissa järjestämisvastuullinen toimija toimii tietojen rekisterinpitäjänä” (mainiten esimerkkinä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelilain). Perusteluissa olisi syytä tuoda esiin myös julkisuuslain 5 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan myös viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta laadittuja asiakirjoja pidetään viranomaisen laatimina. Säännös merkitsee sen perustelujen perusteella mm. sitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon ostopalveluita hankittaessa syntyvät asiakas- ja potilasasiakirjat ovat palveluita hankkivan viranomaisen asiakirjoja.

Lisäksi teknisenä yksityiskohtana Valvira toteaa, että pykälän 1 momentissa lueteltuihin, asiakas- ja potilasasiakirjoja koskeviin lakeihin lienee syytä lisätä laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista (254/2015).

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?
- kyllä (avotila)
 - ei (avotila)
 - 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?
- kyllä (avotila)
 - kyllä pääosin (avotila)
 - ei pääosin (avotila)
 - ei (avotila)
 - ei kantaa (avotila)
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?
- kyllä (avotila)
 - kyllä pääosin (avotila)
 - ei pääosin (avotila)
 - ei (avotila)
 - ei kantaa (avotila)
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?
- kyllä (avotila)
 - kyllä pääosin (avotila)
 - ei pääosin (avotila)

- d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila)
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)
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)
 - b. ei (avotila)
 - c. ei kantaa (avotila)
25. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaanpanolaista.

Kysymykset maakuntien rahoituslaista

26. Valtio rahoittaa perustettavien maakuntien toiminnan, eli vastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoittamisesta osoitetaan valtiolle. Onko ratkaisu uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila)
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)
28. Ovatko maakuntien valtion rahoituksen määräytymisessä käytettävät palvelujen käyttöä kuvaavat tarvetekijät (luku 3, ml. uusi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin) ja niiden painokertoimet perusteltuja?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotilaa)
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)
30. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista.

Kysymykset muista lakiluonnoksista

Maakuntajakolaki

31. Pidätkö 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)
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)
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)
35. Vapaamuotoiset huomiot hallituksen esityksen valtionosuuskokonaisuudesta.

Verotus

36. Pidätekö maakuntien rahoituksen keräämiseksi esitettyjä valtion verojärjestelmän muutoksia hyväksyttävänä?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila)
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)
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)

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?

Muut kysymykset

44. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

45. Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.