



# **Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi**

**Kuntoutussäätiö**

**22.9.2020**

**Toimitusjohtaja, valtiotieteiden tohtori Soile Kuitunen**

## **1. Voidaanko esityksellä kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä parantaa palvelujen yhdenvertaisuutta? Jos ei, niin miten ehdotusta tulisi siltä osin muuttaa?**

Sosioekonomiset hyvinvoinnin ja terveyden erot ovat Suomessa edelleen suuria ja Suomen terveyspalvelujärjestelmä on yksi Euroopan eriarvoisimmista. Terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen on siten keskeinen tavoite sote-uudistuksessa.

On tärkeää, että huolehditaan siitä, että sote-uudistuksessa

- parannetaan palveluiden saatavuutta ja kehitetään palveluiden laatua ja vaikuttavuutta ihmisten saamien terveys- ja hyvinvointihyötyjen näkökulmasta
- rakennetaan palvelut ja palvelukokonaisuudet, jotka tukevat ihmisten toiminta- ja työkykyä sekä kuntoutumista, sekä joissa toimenpiteet toteutetaan riittävän varhaisessa vaiheessa
- tuetaan ja huomioidaan erityisesti niitä väestöryhmiä, joilla on runsaasti toimintakyvyn ja työkyvyn haasteita, sekä syrjäytymiseen liittyviä riskejä
- hoito- ja palveluketjuista saadaan katkeamattomia
- maakunnissa hyödynnetään tehokkaasti yksityistä ja kolmannen sektorin osaamista, järjestöjen auttamis- ja kehittämistyötä sekä palvelutuotantoa
- järjestöjen tarjoama vertaistuki, kokemusasiantuntijuus, innovaatiotoiminta, kumppanuudet sekä järjestöjen tarjoamat palvelut integroidaan hoito- ja palveluprosesseihin sekä palvelurakenteisiin näiden saumattomana osana.

Nyt valmisteltu sote-uudistus on terveydenhuoltokeskeinen. Tutkimusnäyttö osoittaa kiistattomasti, että sosiaaliset tekijät vaikuttavat suuresti myös terveyteen ja sairastavuuteen. Esimerkiksi syrjäytymiseen ja pitkäaikaistyöttömyyteen liittyvät vahvasti myös terveyden ja hyvinvoinnin ongelmat.

On tärkeää, että sote-maakunnat pystyvät huomioimaan alueen erityispiirteet, alueelliset palvelutuotannon mahdollisuudet ja palvelutuottajat niin, että palveluiden järjestäminen ja tuotanto alueella on mahdollisimman kustannustehokasta ja vaikuttavaa.

Järjestelmään tulee rakentaa selkeät kannusteet terveys- ja hyvinvointierojen pienentämiseen mm. palveluhankinnoissa ja hankintastrategioissa sekä sote-maakuntien omassa palvelutuotannossa.

## **3. Toteutuuko demokratia esityksessä riittävällä tavalla? Jos ei, miten esityksen kansanvaltaisuutta voisi vahvistaa?**

Kyllä pääosin. Lakikokonaisuudessa tulee turvata kansalaisten mahdollisuudet osallistua myös palveluiden kehittämiseen.



Haasteena demokratian toteutumiselle on, että tällä hetkellä ei ole täsmällistä tietoa työnjaosta kuntien ja maakuntien kesken, koska asiaa selvitetään komiteassa vuoden 2020 aikana. Sote-lakiesityskokonaisuuteen sisältyy esitys väliaikaishallinnosta, mikä voi kaventaa demokratian toteutumisen edellytyksiä. Väliaikaishallinnolle on kaavailtu merkittäviä vallankäytön mahdollisuuksia erilaisissa rakenneratkaisuissa ennen maakuntavaaleja.

#### **5. Tukeeko ehdotettu sääntely maakunnan itsehallinnon toteuttamista?**

Kyllä pääosin. Lakiesityksessä tulee jättää riittävästi mahdollisuuksia maakuntien itsenäiselle päätöksenteolle esimerkiksi julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyön toteuttamisessa.

On huomioitava, että lakisäateiset tehtävät muodostavat suurimman osan maakunnan tehtävistä. Itsehallinnon toteutuminen riippuu pääosin muista tekijöistä.

#### **6. Ovatko osallistumisoikeudet turvattu esityksessä riittävällä tavalla?**

Kyllä pääosin. Kuntalaissa on selkeästi määritelty säädökset kuntalaisten osallisuudesta ja osallistamisesta sekä määritelty keinoja näiden toteuttamiseksi. Maakuntalakiesityskokonaisuudessa kansalaisten osallisuusmahdollisuuksien määrittely on kuitenkin epäselvempi ja suppeampi kuin kuntalaissa. On tärkeää turvata ja edistää kansalaisten aktiivisuutta ja osallisuutta suhteissaan niin kuntiin kuin maakuntiinkin. Nyt tämä rajanveto on epäselvää, ja osallisuuden turvaaminen näyttää edellyttävän päällekkäisiä resursseja kunnilta ja maakunnilta.

Sote-uudistuksen lakikokonaisuudessa kansalaisten osallisuus tulee huomioida monipuolisesti ja nähdä kansalaiset palveluiden käyttäjinä, kehittäjinä, edustuksellisen demokratian prosesseihin osallistujina ja kansalaisyhteiskunnan toimijoina (esim. järjestöissä).

#### **8. Ohjaavatko sote-maakuntien rahoitusmalli ja sote-maakuntalain mukainen taloudenohjauksenmekanismi sote-maakuntien taloudenhoitoa tarkoituksenmukaisella tavalla?**

Ei pääosin. On tärkeää saada mukaan kustannusten hillintään liittyviä tavoitteita. Lakikokonaisuuteen tarvitaan toiminnalliseen tehokkuuteen ja toiminnan vaikuttavuuteen kohdistuvat kannusteet. Rahoituslain 11 pykälän muotoilu johtaa helposti siihen, että sote-maakunnilla on vahva oikeus lisärahoitukseen. Tämä ei kannusta toiminnalliseen tehokkuuteen.

Myös taloudellista tehokkuutta syntyy siitä, että turvataan niiden väestöryhmien riittävä tuki ja hoiva, joilla on moninaisia ja monialaisia palvelutarpeita ja joiden kohdalla esimerkiksi riittävän varhain toteutetuista toimintakykyä parantavista toimenpiteistä (kuten kuntoutuksesta) olisi suurimmat hyödyt inhimillisesti ja kansantaloudellisesti.

Nyt valmisteltu sote-lakikokonaisuus on terveydenhuoltokeskeinen. Sosiaalipalveluilla on iso merkitys terveys- ja hyvinvointihyötyjen tavoittelussa, ja sosiaalipalveluiden osuus tulevien maakuntien sote-kokonaisbudjeteista tulee olemaan merkittävä. On myös epäselvää, miten sosiaali- ja terveydenhuollon prosessit ja hoitoketjut saadaan saumattomasti integroitua sote-maakunnissa, kun palveluiden ja niiden laadun kehittämiseen liittyviä tavoitteita ei ole lakikokonaisuudessa kuvattu, eikä laadun parantamiseen ole luotu kannusteita.



### **9. Turvaako ehdotettu investointien rahoitus- ja ohjausmalli tarpeellisten investointien toteuttamisen tarkoituksenmukaisella tavalla?**

Kyllä pääosin. Näyttää kuitenkin siltä, että investointeihin ja nykyisen sote-infrastruktuurin käyttöön liittyvät esitykset johtavat epäselvään tilanteeseen, jossa kuntien asema on heikko. Kansalaisten verorasitus saattaa kasvaa, mikäli kuntiin jäävät merkittävät vastuut varsinkin heikkokuntoisista kiinteistöistä ja niiden kuluista.

### **12. Muodostaako sote-järjestämislaki tarkoituksenmukaisen yleislain julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle?**

Kyllä pääosin. Uudistuksen tulisi huomioida nykyistä selvästi vahvemmin palveluiden laadun parantaminen, ei pelkästään rakenteita ja niiden uudistamista. Tähän lakikokonaisuudessa ei ole riittäviä kannusteita.

Järjestämislain tulisi huomioida monituottajamalli, eli kolmannen sektorin ja yksityisen sektorin palvelutuotanto. Järjestämislaissa on tärkeää huomioida mahdollisuus integroida kolmannen sektorin toiminta palvelurakenteisiin sekä hoiva- ja palveluprosesseihin. Tällä olisi isot vaikutukset kansalaisten saamaan hyvinvointi- ja terveyshyötyyn, sekä sote-maakuntien toiminnalliseen ja taloudelliseen tehokkuuteen.

Sote-maakunnat, kunnat ja järjestöt muodostavat työllisyyspalveluissa samanlaisen yhteistyöverkoston kuin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä.

### **13. Turvaavatko sote-järjestämislain säännökset sosiaali- ja terveystalouden yhdenvertaisen saatavuuden?**

Kyllä pääosin. Palvelujen yhdenvertainen saatavuus edellyttää julkisten palvelujen valtakunnallisesti parempaa saatavuutta, eli nopeaa ja oikea-aikaista palveluihin pääsyä kaikille. Tähän tavoitteeseen pääseminen edellyttää monituottajamallia, eli kolmannen ja yksityisen sektorin palvelutuotantoa, osaamista ja innovaatioita.

On huomattava, että rakenteellinen järjestämisvastuun siirtäminen kunnilta maakunnille ei yksin vielä muuta palvelujen laatua paremmaksi, ja esimerkiksi turvaa parempaa yhdenvertaisuutta. Palveluiden laadun ja vaikuttavuuden kehittämisen tulee olla keskeinen tavoite, ja lakikokonaisuuteen tulee luoda siihen kannusteet.

### **14. Varmistaako laissa esitetty tehtävien määrittely kunnan ja maakunnan osalta väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toteutumisen?**

Ei pääosin. Myönteistä on, että lakiesityksen mukaan maakuntiin tulee nimetä vastuutahot hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Hyvää on myös, että maakuntien tulee tehdä yhteistyötä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä myös yritysten ja järjestöjen kanssa. Tämä yhteistyö on tärkeää määrittellä nyt tehtyä yksityiskohtaisemmin ja velvoittaa maakuntia yhteistyöhön yritysten ja järjestöjen kanssa esim. vuosittaista hyvinvointikertomusta ja -suunnitelmaa laadittaessa, palvelustrategian laadinnassa, palveluiden vaikuttavuutta arvioitaessa, palveluita kehitettäessä jne.

Järjestämislain pykälää 7 tulee muuttaa niin, että hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuutahoissa on yhteistyöelin, jossa järjestöt ovat edustettuina. Yhteistyöelimellä tulee olla strateginen ja tavoitteellinen rooli hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä.

Maakuntien tulee integroida järjestöjen monipuolinen auttamis- ja palvelutoiminta palvelurakenteisiin sekä hoivan ja palveluiden prosesseihin. Sote-maakuntien asiakkaat tulisi saada yhdenmukaisilla prosesseilla ja ohjauksella järjestöjen toiminnan piiriin aina kun se on asiakkaan toimintakyvyn näkökulmasta



tarkoituksenmukaista ja kun asiakas itse on halukas tällaiseen toimintaan osallistumaan. Ohjaus järjestöjen toiminnan piiriin ei saa jäädä sattumanvaraiseksi eikä olla henkilöriippuvaista. Sote-maakuntien tulee tunnistaa alueensa sote- ja muut hyvinvointia ja terveyttä sekä ihmisten osallisuutta edistävät järjestöt sekä olla tietoisia niiden harjoittamasta toiminnasta ja sen eri muodoista kyetäkseen ohjaamaan asiakkaita järjestötoiminnan piiriin.

**15. Turvaako 8 pykälän sääntely sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun toteutumisen riittävällä ja tarkoituksenmukaisella tavalla?**

Kyllä. Toisessa momentissa on tärkeää mainita se, että sote-maakunnilla on mahdollisuus toteuttaa järjestämistehtävänsä alueen olosuhteet parhaalla mahdollisella tavalla huomioiden. Alihankintaa ja yhteistyötä yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa tulee voida toteuttaa.

**16. Onko 12 pykälän sääntely ostopalvelujen hankkimisesta ja 12 a pykälän sääntely vuokratyövoiman käytöstä tarkoituksenmukainen ja toteutettavissa käytännössä?**

Kyllä pääosin. Ostopalveluja ei ole syytä rajoittaa nykytilaan verrattuna. Jos järjestöjen ja yksityisen sektorin palveluita sekä järjestöjen monipuolista auttamistyötä rajoitetaan merkittävästi, voi tämä johtaa kustannustason nousuun ja yhdenvertaisuuden toteutumisen heikkenemiseen sekä hyvinvointi- ja terveyserojen kasvuun.

Pykälän toisen momentin kohta 1 on itsestäänselvä: järjestämisvastuuta tai julkisen vallan käyttöä ei saa tälläkään hetkellä hankkia. Perusteluteksteihin on lisättävä, että potilaan ja läheisten ohjaamista psykososiaalisen tuen piiriin saa edelleen hankkia. Esitykseen tulisi lisätä erikoissairaanhoidon uudistamiseen liittyvät tavoitteet.

**17. Ovatko 13 pykälän mukaiset yksityistä palvelutuottajaa koskevat vaatimukset perusteltuja?**

Kyllä pääosin. Järjestämislakiin on perusteltua nostaa vaade siitä, että yksityistä terveydenhuoltoa ja yksityistä sosiaalihuoltoa koskevien vaatimusten tulee täytyä. Näiden vaatimusten täytyminen antaa oikeuden toimia ja tuottaa palveluja Suomessa.

**24. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaita**

Hankinnat ovat edelleen tärkeä osa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuta. Maakunnan tulee aina ja kaikissa olosuhteissa kyetä huolehtimaan järjestämistehtävästään. Alihankintojen on oltava mahdollisia.

Sote-maakunnan itsenäisyyttä koskevat säädöskohdat edellyttävät vahvistamista. Nyt suhde valtion ja sote-maakunnan välillä paikoitellen jää epäselväksi ja valtionohjausroolia korostavaksi, vaikka tarkoituksena on muodostaa edustuksellisen demokratian, eli vaalimekanismin kautta rakentuvat sote-maakunnat.

Sote-järjestämislaki vaatii terävöittämistä asiakkaan ja kansalaisen roolin vahvistamiseksi. Palveluiden tuotannossa tarvitaan monituottajamallia, jolla turvataan yhdenvertaisuutta, toiminnallista tehokkuutta sekä hyvinvointi- ja terveyserojen kaventumista. Järjestöjen monipuolinen rooli auttamistyön toteuttajina ja palvelutuottajina tulee huomioida, sekä yhteistyöelimet ja yhteistyön muut muodot sote-maakunnan ja järjestöjen välillä. On huomioitava hyte-työn moninaisuus, eli kytkennät kuntien, järjestöjen ja sote-maakuntien toimintaan, sekä näiden toimintaa yhteensovittavan ja koordinoivan työn organisointi.

Lakiesityksessä tulee huomioida vaikuttavuus, sekä sen arviointi myös ostopalveluissa.



Lakikokonaisuuden tulisi kannustaa palveluiden jatkuvaan kehittämiseen, ja innovaatiotoimintaan sote-maakuntien, järjestöjen, yritysten sekä korkeakoulujen ja muiden kehittäjäorganisaatioiden kesken.

### **Pykäläkohtaiset muutosesitykset:**

**Järjestämislain 6 §: n 1. momentti.** Kunnan edistäessään asukkaittensa hyvinvointia kuntalain (401/2015) 1 §:n mukaisesti, sen on seurattava asukkaittensa elinoloja, hyvinvointia ja terveyttä sekä niihin vaikuttavia tekijäitä alueittain ja väestöryhmittäin. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kuuluu sekä kunnan että sote-maakunnan tehtäviin. Kunnalla on ensisijainen vastuu kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä siltä osin, kun tämä toiminta liittyy kunnalle kuuluviin hyvinvointi- ja elinvoimaisuustehtäviin. Kuntalaisten hyvinvoinnista ja terveydestä sekä toteutetuista toimenpiteistä on raportoitava kunnanvaltuustolle vuosittain. Lisäksi valtuustolle on kerran valtuustokaudessa valmisteltava hyvinvointikertomus ja -suunnitelma.

**Järjestämislain 7 § :n 1. momentin alku.** Sote-maakunnan on arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri väestöryhmien hyvinvointiin ja terveyteen. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kuuluu sekä kunnan että sote-maakunnan tehtäviin. Sote-maakunnalla on ensisijainen vastuu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä siltä osin, kun tämä toiminta liittyy sosiaali- ja terveystalouteen. Sote-maakunnan on myös asetettava suunnittelussaan tavoitteet, joilla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja tuottaminen edistää kuntalaisten hyvinvointia ja terveyttä. Sote-maakunnat ja kunnat ovat velvoitettuja tekemään yhteistyötä ja asettamaan tavoitteita kuntalaisten hyvinvointia ja terveyttä edistävälle toiminnalle yhdessä sekä seuraamaan näiden tavoitteiden toteutumista.

**Järjestämislain 7 §.** Hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä toteutetaan yhteistyössä järjestöjen kanssa yhteistyöelimestä, jossa järjestöt ovat edustettuina. Yhteistyöelimestä on strateginen ja tavoitteellinen rooli hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Yritys- ja järjestöyhteistyötä toteutetaan sote-maakunnissa jatkuvalla vuoropuhelulla ja vuorovaikutuksella sekä osaamisen jakamisella. Sote-maakunnilla on myös velvoite kehittää palveluita yhdessä kuntalaisten, yritysten, järjestöjen, korkeakoulutoimijoiden ym. kanssa. Järjestöjen auttamistyö, vertaistuki ja kokemusasiantuntijuus otetaan huomioon sote-maakuntien palvelustrategioissa palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiseksi.

**Järjestämislain 8 §, toinen momentti.** Sote-maakunnilla on mahdollisuus toteuttaa järjestämistehtävänsä alueen olosuhteet parhaalla mahdollisella tavalla huomioiden. Alihankintaa ja yhteistyötä yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa tulee voida toteuttaa.

**Järjestämislain 10 §.** Sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palveluiden integraatio tulee varmistaa toimivilla rakenteilla ja käytänteillä. Palveluohjauksessa myös järjestöjen osaaminen, palvelut, auttamistyö, vertaistuki ja kokemusasiantuntijuus tulee integroida asiakkaan hoito- ja palvelupolkuihin niiden saumattomana osana.

**Järjestämislain 12 §/säätely ostopalvelujen hankkimisesta.** Ostopalvelujen hankinta perustuu sote-maakunnan palvelustrategiaan, ja niillä turvataan osaltaan kuntalaisten yhdenvertaisuutta sekä hyvinvointi- ja terveyshyötyjä.



**46. Valtio rahoittaa pääosin perustettavien sote-maakuntien toiminnan, eli vastuu sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoiminnan rahoittamisesta osoitetaan valtiolle. Onko ratkaisu uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?**

Kyllä. Rahoitusvastuun siirtyminen valtiolle on ajatuksena ja periaatteena kannatettava. Tämä ei kuitenkaan saa aiheuttaa siirtymäajan jälkeenkään leikkauspainetta kuntien valtionosuusrahoitukseen. Kunnille osoitettava valtionosuusrahoitus kunnille jäävien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen on varmistettava ja turvattava. Maakunnille tulisi asettaa selkeämmät kannustimet hillitä omaa kustannuskehitystään.

**47. Onko sote-maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistään?**

Kyllä pääosin. Aluksi sote-maakunnilla on hyvät mahdollisuudet suoriutua lakisääteisistä tehtävistään. Ne voivat aina hakea ja saada 11 pykälän mukaista lisärahoitusta. Uhkana pidemmällä aikajänteellä on, että kun sote-maakunnilta puuttuvat todelliset kannusteet toiminnalliseen tehokkuuteen ja sen jatkuvaan parantamiseen, kustannuskehitys jatkuu vähintään nykyisellä keskimäärin 3%:n vuosikasvun tasolla. Valtionrahoitus ei pysty pidemmällä aikajänteellä tähän kustannuskehitykseen vastaamaan, ja rahoitusta sote-maakunnille aletaan leikata. Tällöin sote-maakunnat eivät enää kykene vastaamaan lakisääteisistä tehtävistään.

**57. Muut vapaamuotoiset huomiot kuntien rahoitusta koskevasta lainsäädännöstä.**

Uudella rahoitusmallilla on todennäköisesti kielteisiä vaikutuksia kunnille ja niiden investointikyvyille, rahoitusasemalle ja elinvoimalle. Uudistuksen myötä kuntien suhteellinen velkaantumisasema nousee, kun kaikki ennen uudistusta kertyneet velat ja sote-kuntayhtymien alijäämät jäävät kunnille, ja samalla kuntien tulot putoavat merkittävästi.

**76. Valtion ohjausta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että pelastustoimen järjestämisessä vahvistettaisiin. Onko tämä uudistus tavoitteiden näkökulmasta perusteltua?**

Kyllä pääosin. On tärkeää, että maakunnilla on mahdollisuudet huomioida omat paikalliset olosuhteet ja järjestää palveluja nämä olosuhteet huomioiden tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.

Esityksessä on ristiriitaisuuksia suhteessa maakuntien itsehallinnon periaatteisiin. Palvelujen parempi saatavuus sekä yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen edellyttävät, että kunkin alueen omat lähtökohdat huomioidaan riittävästi. Päätösvallan palvelujen tuotantorakenteesta ja ostopalveluista tulee olla sote-maakunnalla riittävän itsehallinnon toteutumiseksi. Valtion tehtävänä on varmistaa, että sote-maakunnat järjestävät palvelut kustannustehokkaalla ja vaikuttavalla tavalla. Valtion tulee kyetä puuttumaan tilanteeseen, jos kansalaisten perusoikeudet, yhdenvertaisuus, palveluiden riittävä laatu jne. eivät toteudu.

Valtion ohjauksen tulee olla läpinäkyvää ja perustua yhteisesti määriteltyihin, avoimesti saatavilla oleviin indikaattoreihin. Sote-maakunnilla tulee olla insenttiivit mahdollisimman kustannustehokkaaseen ja vaikuttavaan toimintaan. Ohjauksen tulee perustua yhteiseen tavoitteenasetteluun siinä, että ihmiset saavat alueilla tarpeenmukaiset palvelut, jotka on tuotettu kustannustehokkaasti ja jotka edistävät heidän terveyttään ja hyvinvointiaan.

**78. Onko ohjausmalli uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltu?**

Kyllä pääosin. Päätösvallan tulee olla itsenäisillä sote-maakunnilla. Valtion tulee ohjata sote-maakuntia yhtenäisillä, läpinäkyvillä kriteereillä ja indikaattoreilla. Ohjausmallin tulee kannustaa sote-maakuntia toiminnalliseen tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen eli hyvinvointi- ja terveyshyötyihin.