

SOTE EI KORJAA PALVELUITA

- **Hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä on huonosti valmisteltu. Esitys on poikkeuksellisen epäselvä ja sisäisesti ristiriitainen.**
- **Lakiesityksen valossa palvelut tuskin parantuvat saati tehostuvat. Todennäköisesti palvelujen tuotanto jatkuu pitkälti entiseen tapaan.**
- **Lakiesitys on hankintalain vastainen, vaikka velvoite palvelujen kilpailuttamisesta on ollut esillä lain suunnittelun aikana.**
- **Sote-alueiden tarpeellisuus jää epäselväksi, kun esitys määrittelee palvelujen järjestämisvastuun kaksinkertaiseksi. Järjestämisestä olisivat vastuussa sote-alueen muodostava kuntayhtymä ja toisaalta tuottamisvastuussa oleva kuntayhtymä.**
- **Lakiesitys jättää epäselviksi kuntayhtymien talouden ja päätöksenteon vastuusuhteet. Tällaisen hallintohimmelin hallitseminen voi osoittautua mahdottomaksi.**

Muuttuuko mikään vai tuottavatko kunnat jatkossakin palvelut?

Sote-uudistuksella tavoitellaan merkittävää uudistusta, joka turvaisi palvelut ja vähintäänkin hidastaisi menojen kasvua. Hallituksen esityksen valossa näyttää kuitenkin todennäköiseltä, että palveluntuotanto jatkuu pitkälti entiseen tapaan.

Sote-lakiesityksen mukaan tuottamisvastuussa olevalla kuntayhtymällä on oltava tuottamisvastuun toteuttamisen edellyttämä oma henkilöstö

Hallitus antoi 4.12.2014 eduskunnalle esityksensä laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Opposition kanssa yhdessä valmisteltu sote-uudistus on kolmas vaalikauden aikana käynnistetty yritys uudistaa Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.

Uudistus siirtäisi julkisten sote-palveluiden järjestämisvastuun kunnilta viidelle suurelle sote-alueelle. Ne vastaisivat sekä perusterveydenhuollon, sosiaalipalveluiden että erikoissairaanhoidon järjestämisestä.

Palveluiden toteuttamisesta vastaisi 19 tuotantovastuualuetta, jotka voisivat käyttää alihankintaa. Sekä sote-alueet että palveluvastuualueet olisivat kuntayhtymiä. Sote-alueet saisivat tarvitsemansa rahoituksen kunnilta.

Hallituksen esityksessä on identifioitu lukuisia ongelmia, jotka liittyvät mm. demokratiaan, kuntalaisen itsehallintoon, tuottavuuteen, kuntalaisen valinnanvaputeen, muiden kuin kunnallisten palveluntuottajien asemaan sekä hankintasäädösten noudattamiseen.

ja muut voimavarat.¹ Lakiesityksen perusteluissa kuitenkin todetaan myös, että tuottamisvastuu ei tarkoita, että kaikkien kuntayhtymien on itse tuotettava kaikki palvelut. Perusteluissa todetaan vielä erikseen, että kuntayhtymien ei tarvitse tuottaa kaikkia palveluita omalla henkilöstöllä.²

Perustelut ovat ristiriitaisia, mutta niistä voidaan päätellä, että palveluiden tuottamisesta vastuussa olevilla kuntayhtymillä ei tosiasiaa olekaan sosiaali- ja terveystalouden tuottamisvastuuta.

Kuntayhtymien ei tarvitse tuottaa itse palveluita eikä kuntayhtymien tarvitse tuottaa palveluita omalla henkilöstöllä.

Silti kuntien ja kaupunkien nykyiset sosiaali- ja terveyspalvelut tuottava henkilöstö tulee siirtymään tuottamisvastuussa olevalle kuntayhtymälle. Palveluiden tuottamiseen käytettävät kiinteis-

Mikä uudistuksessa oikein muuttuu?

Samassa paikassa ja samoissa tiloissa saman henkilöstön toimesta. Voidaan kysyä mikä tässä uudistuksessa oikein muuttuu?

Lakiesitys on hankintalain vastainen

Hankintalain soveltamisen osalta sote-lakiesitys on ristiriidassa sekä itsensä että hankintalain kanssa. Lakiesityksessä esitetään, että sosiaali- ja terveysalueiden sekä tuottamisvastuussa olevien kuntayhtymien välinen sopimus ei olisi julkinen hankinta eikä sopimusta tarvitsisi kilpailuttaa hankintalain mukaisesti. Tälle käsitykselle annetut perustelut eivät kuitenkaan pidä vettä.

Ensinnäkin lakiesityksessä todetaan, että sote-alue päättää tuottamisvastuun antamisesta sellaiselle tuottamisvastuussa olevalle kuntayhtymälle, joka täyttää laissa säädetyt kriteerit. Lakiesityksen mukaan tehtävä määrätään viranomaisen omana työnä tehtäväksi.³

Lakiesityksessä nimenomaisesti todetaan, ettei kuntayhtymän tarvitse tuottaa palveluita itse

Tämä hankintalakia ja kilpailuttamista koskeva poissulkemisperuste on ristiriidassa lakiesityksen itsensä kanssa, koska toisaalla lakiesityksessä nimenomaisesti todetaan, ettei kuntayhtymän tarvitse tuottaa palveluita itse eikä omalla henkilöstöllä. Nämä perustelut ovat virheellisiä.

Toiseksi lakiesityksessä todetaan, että palveluiden järjestäminen ja tuottaminen on erotettu toisistaan. Palveluiden järjestämisvastuu kuuluu sote-alueille, tuottamisvastuu muodostettaville kuntayhtymille.

Lakiesityksessä esitetään, että sovittava työnjako ja yhteistoimintasuhde sote-alueen ja alueen kuntien välillä ei ole hankintaa, johon tulisi so-

veltaa julkisista hankinnoista annetun lain mukaista kilpailuttamisvelvoitetta.⁴

Lakiesityksessä kuntayhtymien tuottamisvastuu on määritelty siten, että tuottamisvastuu velvoittaa kuntayhtymän toteuttamaan sosiaali- ja terveyspalvelut järjestämispäätöksen mukaisesti siten ja siinä laajuudessa kuin niistä on tarkemmin sovittu sosiaali- ja terveysalueen kanssa tehdyssä tulossopimuksessa.⁵

EU:n uudessa hankintadirektiivissä todetaan, että hankintasopimuksella tarkoitetaan rahallista vastiketta vastaan tehtyä kirjallista sopimusta, joka on tehty toimittajan ja hankintayksikön välillä ja jonka tarkoituksena on esimerkiksi palvelujen suorittaminen. Sote-alue ja tuottamisvastuussa oleva kuntayhtymä ovat erillisiä oikeushenkilöitä ja niiden välillä tehty tulossopimus on rahallista vastiketta vastaan tehty kirjallinen sopimus, jonka tarkoituksena on palvelujen suorittaminen. Näin ollen sote-alueen ja kuntayhtymän välinen tulossopimus on hankintasopimus, joka tulee kilpailuttaa.

Sote-alueen ja kuntayhtymän välinen tulossopimus on hankintasopimus

Edellä mainittujen lakiesityksen kohtien osalta voidaan todeta, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuimien on todennut tuomiossaan 13.1.2005 (asia C-84/03), että Espanja oli menetellyt EU-oikeuden vastaisesti, koska sen kansallisessa lainsäädännössä oli säädetty, että Espanjan julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön soveltamisalaan eivät kuulu yhteistyösopimukset, jotka on tehty julkisen sektorin yksiköiden kesken. Kyseisessä asiassa Espanja nimenomaan vetosi siihen, että sopimukset ovat normaali tapa julkisoikeudellisille yksiköille säännellä niiden välisiä suhteita ja että nämä suhteet jäävät markkinoiden ulkopuolelle. EY:n tuomioistuimen jo kymmenen vuotta sitten antama tuomio osoittaa, ettei kansallisessa lainsäädännössä voida tehdä poikkeuksia EU:n oikeussäännöksiin.

Kolmanneksi lakiesityksessä katsotaan, että kysymyksessä olisi EU:n uuden hankintadirektiivin sallima palveluiden tuottaminen yhdessä, minkä vuoksi tuottamisvastuussa olevan kuntayhtymän tuottamia palveluita ei tarvitsisi kilpailuttaa.

Lakiesityksessä todetaan, että EU:n uuden hankintadirektiivin mukaisessa horisontaalisessa yhteistyömallissa palvelua tuottavat tahot osallistu-

vat yhteistyöhön keskenään samantarvoisina eli yhteistyön on perustuttava yhteistoiminnan käsitteeseen. Sote-lakiesityksessä vedotaan siihen, että kunta osallistuu palvelujen toteuttamiseen

Sote-järjestely ei täytä hankintalain ulkopuolelle jäävän yhteistyön kriteereitä

säädännön soveltamisalan ulkopuolelle jäävässä horisontaalisessa yhteistyössä kaikkien mukana olevien viranomaisten on sitouduttava tekemään osansa kyseisen julkisen palvelun suorittamisesta yhteistoiminnassa. Sote-lakiesityksen mukainen järjestely ei täytä EU:n uudessa hankintadirektiivissä hankintalainsäädännön ulkopuolelle jäävän yhteistyön kriteereitä.

Ensinnäkään sote-alue, tuottamisvastuussa oleva kuntayhtymä ja kunnat eivät osallistu yhteistyöhön samantarvoisina, vaan sote-alueet ohjaavat ja valvovat kuntayhtymiä. Toiseksi sote-alueet eivät osallistu palveluiden tuottamiseen. Kolmanneksi kunnilta tuleva rahoitus ei ole palveluiden tuottamista yhteistoiminnassa. Jos rahoitus tulkittaisiin palveluiden tuottamiseksi yhteistoiminnassa, kaikki palvelusopimukset olisivat yhteistoimintaa, sillä aina toinen osapuoli tuottaa palvelun ja toinen maksaa sen.

Sote-lakiesityksessä esitetään hyvin monipolviset perustelut sille, että hankintalakia ja kilpailuttamista ei tarvitsisi soveltaa lakiesityksen mukaiseen järjestelyyn. Perusteluiden monipolvisuus jo itsessään osoittaa, että hankintalain ja kilpailuttamisen osalta on oltu lainvalmistelussa epävarmoja ja hankintalakia on pidetty ongelmana.

Lakiesityksessä on kaksinkertainen järjestämisvastuu

Sote-uudistus rakentuu hyvin monimutkaiselle mallille, jossa perustetaan kokonaan uusien kuntayhtymien kaksitasoinen hierarkia (liitekuvio 1). Sen osat ovat viisi sote-aluetta ja yhdeksäntoista tuottamisyksikköä olevaa kuntayhtymää. Tämän lisäksi myös valtio ja kunnat osallistuvat hallintoon. Lopputuloksena on päällekkäisiä tehtäviä ja hallinnon kasvua.

Lakiesityksen mukaan sote-alueen on neuvoteltava sosiaali- ja terveysministeriön kanssa vuosittain alueen järjestämisvastuuseen kuuluvien

myös niitä rahoittamalla.⁶

EU:n uuden hankintadirektiivin mukaan hankintalain-

tehtävien ja palveluiden toteuttamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla käytävien neuvottelujen tarkoituksena on ohjata sote-alueen toimintaa palvelurakenteen kehittämisessä sekä edistää ministeriön ja sote-alueen välistä yhteistyötä.

Neuvotteluissa käsitellään järjestämispäätöksen sisältöä ja sen keskeisiä tavoitteita, palvelutuotannon yhteistoimintaa, omavalvontaa sekä strategisten tavoitteiden toteutumista. Neuvotteluissa arvioidaan lisäksi järjestämispäätöksen toteutumista, alueen kehitystä ja alueellisia kehittämistarpeita, toimintaympäristön ja palvelujen tarpeen muutoksia sekä lakisääteiden tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä. Neuvotteluissa voidaan käsitellä myös muita sote-palveluiden järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyviä asioita.⁷

Sote-lakiesityksen mukaan sote-alueen on laadittava joka neljäs vuosi tuottamisvastuussa olevien kuntayhtymien kanssa käytyjen neuvottelujen perusteella järjestämispäätös siitä, miten sote-alueen järjestämisvastuulle kuuluvat sosiaali- ja terveyspalvelut toteutetaan. Päätöksen tulee perustua alueen väestön hyvinvointi- ja terveysseurantatietoihin, palvelutarpeeseen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen toimintaa ja taloutta koskeviin seurantatietoihin.⁸

Sote-lakiesityksen mukaan sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisvastuun toteuttamiseksi kunnan on puolestaan kuuluttava tuottamisvastuussa olevaan kuntayhtymään. Kunnat osallistuvat myös kuntayhtymien hallintoon. Kuten edellä on todettu, kuntayhtymäkään ei kuitenkaan tarvitse tuottaa itse palveluita eikä kuntayhtymän tarvitse tuottaa palveluita omalla henkilöstöllä.

Näin ollen sote-lakiesityksen mukaan palveluiden järjestämiseen ja hallintoon osallistuu neljä eri tahoja: 1) sosiaali- ja terveysministeriö, 2) sote-alue, 3) tuottamisvastuussa oleva kuntayhtymä ja 4) kunnat. Kenelläkään näistä tahoista ei kuitenkaan ole velvoitetta itse tuottaa ainakaan kaikkia tarvittavia palveluita.

Lakiesityksessä on näin ollen kaksinkertainen järjestämisvastuu yhtäältä sote-alueella ja toi-

Lopputuloksena on päällekkäisiä tehtäviä ja hallinnon kasvua

Palveluiden järjestämiseen ja hallintoon osallistuu neljä eri tahoja

saalta tuottamisvastuussa olevalla kuntayhtymällä. Kokonaisuus on hämmäntävän monimutkainen. Erityisen epäselväksi jää sote-alueiden rooli. Mihin sote-alueita tarvitaan?

Kuka voi hallita tällaista hallintohimmeliä?

Kuntayhtymille rakentuva uudistus luo hallintohimmelin, jossa talouden ja päätöksenteon vastuusuhteet jäävät epäselviksi. Tällaisen kokonaisuuden hallitseminen voi osoittautua mahdottomaksi.

Kuntien ja kaupunkien tulee ensinnäkin olla jäseninä sote-alueen kuntayhtymässä ja toiseksi tuottamisvastuussa olevassa kuntayhtymässä. Lakiesityksen mukaan sote-alueen kuntayhtymän ylin päättävä toimielin on yhtymävaltuusto, jonka jäsenten tulee olla jäsenkuntiensa valtuutettuja. Jokaisella jäsenkunnalla tulee olla vähintään yksi edustaja yhtymävaltuustossa.

Tuottamisvastuussa olevalla kuntayhtymällä on oma hallintonsa samoin kuin jokaisella kunnalla ja kaupungilla. Voidaan perustellusti kysyä, kuka voi hallita tällaista hallintohimmeliä, ja onko yksittäisellä kunnan asukkaalla mitään mahdollisuutta vaikuttaa palveluihinsa? Asia on erityisen ongelmallinen perustuslain 121 § turvaaman kuntien asukkaiden itsehallinnon näkökulmasta.

Rahoitus on ongelmallinen

Ehdotettu asukasluukuun, ikärakenteeseen ja sairastavuuteen perustuva rahoitusmalli on samalla kertaa sekä kaavamainen että monimutkainen. Mallissa ei ole kunnille kannustimia. Koska kunta ei voi millään tavalla vaikuttaa omaan rahoitusosuuteensa, saati rahan käyttöön, on se myös kuntalaisten itsehallinnon vastainen.

Lisäksi rahoitusmallin muuttuminen voi jatkossa muuttaa koko sote-ratkaisun toisenlaiseksi. Tällöin myös järjestämislakia pitäisi arvioida uudelleen.

Viitteet

- ¹ Lakiesitys 14 §.
- ² Yksityiskohtaiset perustelut, s. 89.
- ³ Yleisperustelut, s. 71.
- ⁴ Yleisperustelut, s. 71.
- ⁵ Yksityiskohtaiset perustelut, s. 78.
- ⁶ Yleisperustelut, s. 71–72.
- ⁷ Lakiesitys 28 §.
- ⁸ Lakiesitys 12 §.

Lähteet

Hallituksen esitys sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi 4.12.2014.

EVA:n kuntaryhmän aiemmat julkaisut aiheesta:

Ekström, Haavisto & Pohjonen (2014).
Vuosikymmenen valinta, EVA Analyysi 36,
Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA.

Ekström, Haavisto & Pohjonen (2014).
Sote on rimanalitus, EVA Arvio 3,
Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA.

Ekström, Haavisto & Pohjonen (2014).
Sote-sirkus, EVA Analyysi 39,
Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA.

Kirjoittajat

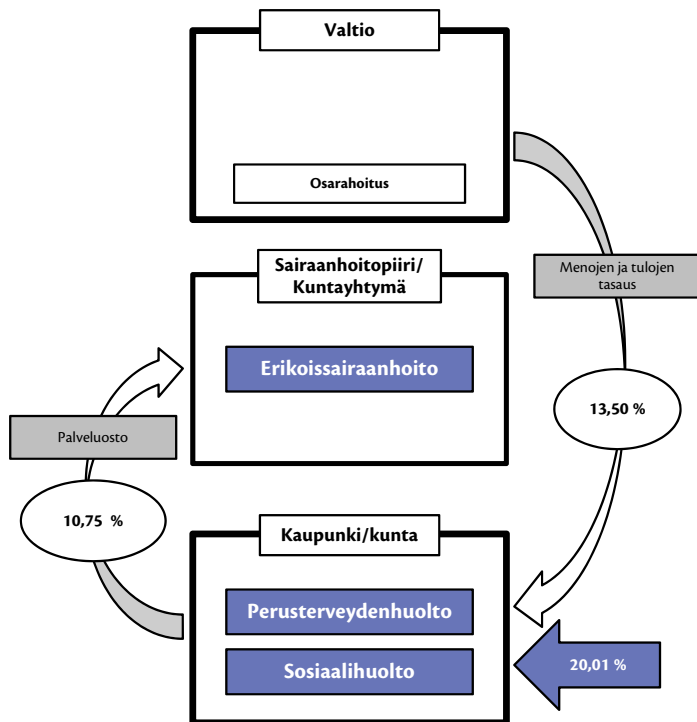
Bo-Erik Ekström on kuntatalouteen perehtynyt liikkeenjohdon neuvonantaja.

Mika Pohjonen on Hannes Snellman Asianajotoimiston Specialist Partner.

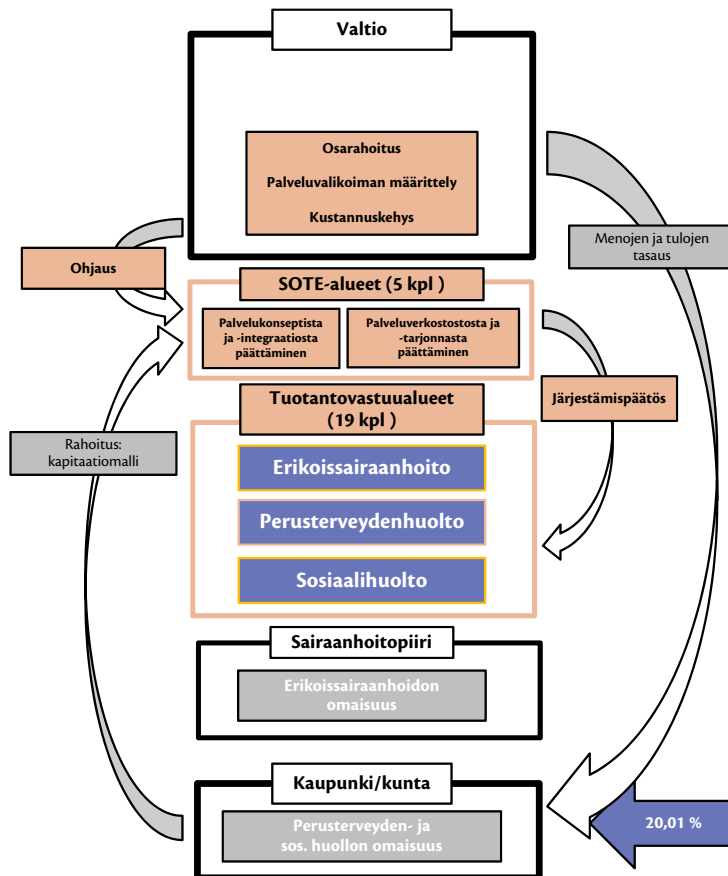
Ilkka Haavisto on EVA:n tutkimuspäällikkö.

Liitekuvio 1 Näin sote-järjestelmä muuttuisi

Ennen



Jälkeen



Lähde: B&MANs.

Elinkeinoelämän Valtuuskunta EVA on vuonna 1974 perustettu elinkeinoelämän think tank, jonka tavoitteena on edistää suomalaisen yhteiskunnan pitkän aikavälin menestystä. EVA on Suomen merkittävin kohtaamispaikka ja verkosto elinkeinoelämän ja yhteiskunnan vaikuttajille. EVAlla on myös keskustelijan, haastajan ja unilukkarin rooli suomalaisessa yhteiskunnassa. Think tankille tyypillisesti EVAn tunnusmerkkejä ovat analyyttisyys ja poleemisuus.

EVAn julkaisemat EVA Arviot esittelevät ajankohtaisia ideoita, keskustelunaiheita, henkilöitä ja teoksia. Arvioiden kirjoittajat vastaavat esitetyistä mielipiteistä, jotka eivät välttämättä edusta EVAn kantaa.

ISSN 2342-0731 (Painettu)

ISSN 2342-074X (PDF)