Valtionhallinnon kehittämisosasto
LsN Jaska Siikavirta

Sote- tuottajalakiin liittyvä toimivaltasääntely aluehallintovirastojen ja Valviran välillä

Esityksen käsittely

HE 52/2017 laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta (tuottajalaki) on annettu eduskunnalle 11.5.2017. Lain oli tarkoitus tulla voimaan samanaikaisesti HE 15/2017 sisältyvän pääuudistuksen ja Valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova) perustamisen kanssa, eli 1.1.2019. Asiantuntijakuulemisen jälkeen perustusvaliokunta antoi esityksestä lausuntonsa kesällä 2017 ja katsoi, että ns. valinnanvapauslaki ja tuottajalaki on käsiteltävä yhdessä.

Hallitus päätti kesällä 2017 jatkaa pääuudistuksen valmistelua siten, että maakunnat aloittavat täysimääräisen toimintansa 1.1.2020. Samalla aloitettiin uuden valinnanvapauslain valmistelu. Reformiministerit linjasivat lokakuussa 2017, että myös Luova aloittaa 1.1.2020.

Tuottajalain voimaantuloa käsiteltiin reformiministeriryhmässä osana valinnanvapauskokonaisuutta. Voimaantuloajankohdaksi päätettiin 1.1.2019.

Tuottajalakiesitystä käsittelevä sosiaali- ja terveysvaliokunta päätti vasta toukokuussa 2018 jatkaa esityksen käsittelyä, ja pyysi esittelevän ministeriön vastinetta asiantuntijalausuntoihin ja havaittuihin tarpeisiin. Tuottajalain voimaantuloon ja muihin eduskuntakäsittelyssä ilmenneisiin muutostarpeisiin liittyvät muutosehdotukset valmisteltiin sosiaali- ja terveysministeriössä ministeriön vastineena, jonka valiokunnan pyynnöstä poikkeuksellisesti allekirjoitti ministeri (Saarikko).

Sosiaali- ja terveysministeriön vastine 6.6.2018 sisälsi mm. pääuudistuksen muuttuneen voimaantuloajankohdan edellyttämän siirtymäsäännöksen aluehallintovirastojen ja Valviran keskinäisestä toimivallasta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta järjesti uuden asiantuntijakuulemisen vastineella ehdotetuista muutoksista. Kuultuina olivat mm. Valvira ja aluehallintovirastot (ESAVI), KHO ja keskeiset sidosryhmäjärjestöt. Lausuntojen johdosta sosiaali- ja terveysministeriö on 21.6 2018 toimittanut valiokunnalle täydentävän vastineen.

Hallitus päätti kesällä 2018 jatkaa pääuudistuksen valmistelua siten, että maakunnat ja Luova aloittavat toimintansa 1.1.2021. Valiokunta pyysi tästä aiheutuvat muutostarpeet ministeriön vastineella, joka annettiin 3.9.2018. Valiokunta päätti esityksen valmistavan keskustelun, ml. asiantuntijakuulemiset, 25.9.2018.

Siirtymäkauden toimivaltasäännös

Siirtymäkauden toimivaltasäännöksen tarve aiheutuu siitä, että tuottajalaki oli tarkoitettu käytännössä tulemaan voimaan yhtäaikaisesti Luovan perustamisen kanssa, eikä sen toimivaltasäännöstä oltu valmisteltu soveltuvaksi nykyiseen moniviranomaisrakenteeseen. Uudessa laissa rekisteröitävän palveluyksikön määritelmä on laaja-alainen, eikä millään tavalla sidottu toiminnan fyysiseen, ts. alueelliseen sijaintiin. Näin ollen rekisteröintitoimivaltaa ei voida perustaa nykyiseen tapaan toimintaan jonkin viraston alueella tai useammalla alueella.

Toimivaltajako voitaisiin perustaa uudessakin laissa esimerkiksi tuottajan hallinnollisen kotipaikan tai ”palveluyksikön päätoimipaikan” mukaan määräytyvään toimivaltaan. Näissä suhteissa, kuten ylipäänsä palveluyksikön hallinnollisen järjestämisen kysymyksissä, päätösvalta on tuottajalla itsellään, joten tällainen toimivaltajako saattaisi johtaa poikkeuksellisen ennakoimattomiin siirtymiin eri virastojen välillä. Se ei myöskään ottaisi lainkaan huomioon Valviran tehtäviä, vaan siirtäisi kaiken valtakunnallisenkin toiminnan jonkin aluehallintoviraston toimivaltaan. Tällainen toimivaltajako olisi ongelmallinen myös nykyisin rekisterissä jo olevien tuottajien kannalta, koska heillä ei olisi määriteltynä uuden lain tarkoittamaa toimivallan kiinnittävää paikkaa.

Koska tuottajalaki on sidottu pääuudistukseen ja palvelee niin maakuntauudistusta kuin Luovan perustamista, on selvää, ettei toimivaltajakoa tule kehittää vuosille 2019 ja 2020 tavalla, joka johtaisi merkittäviin voimavarasiirtoihin nykyisten virastokokonaisuuksien välillä. Sen sijaan on tarpeen, että siirtymäajan toiminta tukee uuden Luova- viraston ja sen edellyttämien valtakunnallisten yhteisten toimintamallien rakentamista.

Tavoitteena on siis lyhytkestoinen toimivaltajako, jolla asiamäärien siirtymät virastojen välillä ovat mahdollisimman vähäiset, sääntely on asiakkaille ja virastoille selkeä, ja sen aiheuttamat työmäärien muutokset / tulojen uudelleenohjaukset hallittavissa nykyvoimavarojen ja- rakenteiden puitteissa.

STM on vastineessaan 6.6.2018 ehdottanut seuraavaa:

43 §

Toimivaltainen viranomainen siirtymäkaudella

Tämän lain mukainen rekisteri-ilmoitus sekä tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten perusteella myönnettyä voimassa olevaa lupaa tai rekisteröintiä koskevat ilmoitukset olennaisesta muutoksesta tehdään Valviralle, joka siirtää tarvittaessa asian käsiteltäväksi 3 momentissa tarkoitetulle viranomaiselle.

Palvelun tuottajan, jolla ei ole tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten perusteella myönnettyä voimassa olevaa lupaa tai rekisteröintiä, rekisteröi Valvira.

Palvelun tuottajan, jolla on tämän lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten perusteella myönnetty voimassa olevaa lupa tai rekisteröinti, rekisteröi 41 §:ssä säädetyllä tavalla se viranomainen, joka on luvan myöntänyt tai päättänyt rekisteröinnistä.

Mitä 2 ja 3 momentissa säädetään palvelun tuottajasta, sovelletaan myös tällaisen palvelun tuottajan palveluyksiköiden rekisteröintiin.

Vireillä olevan asian käsittelee 40 §:n mukaisesti se viranomainen, jossa asia on vireillä tämän lain voimaan tullessa.

STM ehdotuksen mukaan siis Valvira käsittelisi kokonaan uusien tuottajien ja heidän palveluyksikköjensä rekisteröintiä koskevat asiat. Tällä tarkoitetaan luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä, jotka

eivät tällä hetkellä lainkaan anna sosiaali- ja terveyspalveluja. Tällaisia ovat esimerkiksi uudet itsenäiset ammatinharjoittajat ja mahdollisesti perustettavat yhtiöt taikka yhtiöt, jotka hankkivat liiketoiminnan luovutuksena alan palvelutoimintaa. Merkitystä ei olisi sillä, miten toiminta on mahdollisesti alueellisesti sijoittunut vai onko se valtakunnallista.

Vastaavasti ehdotuksen mukaan aluehallintovirastot käsittelisivät asiat jotka koskevat sellaisia tuottajia, joilla on jo nykyisin lupa tai rekisteröinti. Tällöin kyse on lupaan tai rekisteröintiin kohdistuvista muutoksista, olennaisista muutoksista jotka johtavat tarpeeseen samalla muuntaa vanhan lain aikainen lupa uuden lain mukaiseksi rekisteröinniksi, taikka muusta rekisteröintiin liittyvästä asioinnista nykyisten tuottajien kanssa. Myös tilanne, jossa nykyisen tuottajan toiminta muuttuu kokonaan uutta rekisteröintiä edellyttävällä tavalla tai laajenee alueellisesti, käsitellään tämän mukaisesti. Toimivaltainen aluehallintovirasto olisi se virasto, joka on nykyisen lainsäädännön nojalla tuottajalle luvan myöntänyt tai sen rekisteröinyt. Vastaavasti mikäli tuottajalla on nykyisin Valviran lupa, on Valvira edelleen toimivaltainen.

Yhteisen palveluyksikön rekisteröinnissä toimivalta määräytyisi edellä kerrotun mukaisesti sen mukaan, mikä virasto on toimivaltainen käsittelemään valtuutettua palveluntuottajaa koskevan asian.

Toimivaltajaon arviointia

Ehdotettua toimivaltajakoa on syytä arvioida sen mukaan, onko se selkeä, miten se vaikuttaa virastojen asiamääriin/ voimavaroihin, ja miten se tukee lain toimeenpanoa sekä Luova- viraston rakentamista.

Ehdotettu toimivaltajako on siinä mielessä yksiselitteinen ja ennakoitava, että se kiinnittää toimivallan objektiivisesti todennettavaan ja pysyvään seikkaan, eli siihen, onko tuottajalla jo olemassa lupa tai rekisteröinti. Tämä on asiakkaalle ja virastolle selkeää, eikä se muutu ulkonaisten seikkojen vaikutuksesta. Tällöin sen mukaiset asiamäärien siirtymät määräytyvät kiinteällä tavalla.

Virastojen keskinäisissä suhteissa malli johtaa väistämättä tiettyyn asiamäärälliseen siirtymään. Nykyisin aluehallintovirastoissa käsiteltäväksi tulevat asiat, jotka koskevat kokonaan uusia alueellisia tuottajia ja ammatinharjoittajia, siirtyvät Valviran vastuulle. Lukumäärällisesti asia koskee eniten terveydenhuollon itsenäisiä ammatinharjoittajia, toiseksi myös rajallista määrää terveydenhuollon yhtiömuotoisia toimijoita sekä sosiaalipalvelujen yhtiöitä. Toisaalta on otettava huomioon, että yhtiömuotoisessa toiminnassa vallitseva kehityssuunta on erityisesti sosiaalipalveluissa ollut siirtymä valtakunnalliseen toimintaan, eli Valviran vastuulle.

Myös terveydenhuollossa kehitys on kulkenut kohti valtakunnallisten tuottajien ja alueellisten tuottajien yhteenliittymiä. Tällaiset tulisivat uuden lain nojalla rekisteröitäväksi yhteisenä palveluyksikkönä, jonka suhteen toimivaltainen virasto määräytyisi valtuutetun tuottajan mukaan. Valtuutettuna tuottajana toimii yleensä pääsääntöisesti valtakunnallinen yhtiö.

Edelleen asiamäärien siirtymisessä on otettava huomioon tuottajalain menettelylliset muutokset, joissa kaikkia asioita ei enää käsitellä samalla menettelyllä, vaan ne valikoituvat riskiperusteisesti kevyempään tai raskaampaan yksilöllisesti määräytyvään menettelyyn. Lain tarkoituksena on, että selkeä valtaosa asioista kanavoituu kevyempään menettelyyn. Tältä kannalta asiamäärän siirtymä ei itsessään kerro työmäärän siirtymää.

Vaikutuksiltaan asiamäärien jakautumiseen ehdotus näyttäisi siten olevan suhteellisen rajallinen. Tarkempien vaikutuksien ennakoitavuus on heikkoa, koska se riippuu käytännössä uusien tuottajien tekemistä ratkaisuista siirtyä alalle. Myös se, tapahtuuko tämä liiketoiminnan luovutuksen vai osakekannan luovutuksen muodossa, vaikuttaa asiaan olennaisesti eikä ole ennakoitavissa. Toisaalta vastaava ennakoitavuusongelma sisältyy mihin tahansa toimivaltamalliin tässä tilanteessa.

Selkeimmin asia vaikuttaa itsenäisten ammatinharjoittajien rekisteröintiin, mikä on kuitenkin sekä nykyisessä että uudessa menettelyssä asiakohtaiselta työmäärältään rajallisin kokonaisuus. Lisäksi on otettava huomioon, että Valvira jo nykyisin, kuten myös uudessa laissa, pyytää aluehallintovirastoa suorittamaan tarvittavat tarkastukset alueella sijaitsevissa toimipaikoissa.

Tuottajalain tavoitteiden kannalta erityinen merkitys on menettelytapojen ja ratkaisukäytännön yhdenmukaisuudella. Toimintamallin kokonaisuuden luominen virastojen yhteistyönä on tarkoituksenmukaista koota siirtymävaiheessa. Tällä tavoin virastojen keskinäiselle yhteistyölle asiassa on selkeä vastuutaho eikä työ alkuvaiheessaan hajaudu laajamittaisesti. Tämä on myös omiaan tukemaan Luovan rakentamisessa tarvittavaa prosessien yhdentämistyötä.

Edelleen toimivaltajaolla on merkitystä muun Luovan rakentamiseen tähtäävän työn kannalta. Luovan toimeenpanossa suuri merkitys on uusien kokonaan valtakunnallisten toimintamallien suunnittelulla ja simuloinnilla ennen viraston aloitusta. Tässä voidaan käyttää hyväksi virkamieslain ja nykyisten virastolakien sisältämiä mahdollisuuksia virastojen keskinäisestä virka-avusta. Virka-avun puitteissa on mahdollista käyttää kaikkien virastojen virkamiesten työpanosta toistensa lukuun tavalla, jossa työtä kanavoidaan valtakunnallisesti käytännössä hoidettaviin kokonaisuuksiin. Tällöin esimerkiksi aluehallintovirastojen virkamiehet voivat suorittaa muodollisesti Valviran toimivaltaan kuuluvia tehtäviä nykyisessä virkapaikassaan ja nykyisen työnantajaviraston palveluksessa. Tällä tavoin asiamäärien siirtymisestä aiheutuvaa työmäärää voidaan tasapainottaa ilman erillisiä voimavarasiirtoja tavalla, joka tukee Luovassa käyttöönotettavia työskentelymalleja.

Jatkotyö

Tuottajalakiesityksen käsittely jatkuu eduskunnassa, mutta sen aikataulusta ei ole varmaa tietoa. Lakia ehdotettaneen voimaan kevät-kesällä 2019. Jatkovalmistelusta, kuten aiemmastakin eduskuntavalmistelusta ja siinä noudatettavasta menettelystä, päättää eduskunta.

Virastoissa lain voimaan tuloon valmistaudutaan Valviran ja aluehallintovirastojen yhteistyönä. Tässä toimeenpanotyössä suunnitellaan uuden lain mukaista prosessia ja arvioidaan myös tarkemmin toimivaltajaon vaikutuksia.

Ministeriöiden (STM ja VM) johdolla toimivassa valmisteluverkostossa (liite) työstetään samanaikaisesti ehdotuksia lain edellyttämiksi muutoksiksi suoritemaksuissa ja tulevissa vuosimaksuissa. Tämän työn yhteydessä arvioidaan ja suunnitellaan tulojen kertymistä eri virastokokonaisuuksille. Työn tavoitteena on suoritemaksusääntelyllä turvata toiminnan kustannusvastaavuus tavalla, joka säilyttää nykyisille virastoille niiden nykyisen tulotason. Vuosimaksujen osalta tämä toteutetaan osin asetusperusteisella tuloutuksella virastojen välillä. Varsinaisten rekisterisuoritteiden osalta tämä toteutuu osin myös sen mukaan, miten edellä mainittua virka-apua virastojen kesken hyödynnetään. Virka-apuratkaisujen puitteissa sovitaan siitä, miten virastoille korvataan niiden toistensa käyttöön antama työpanos, esimerkiksi suoritemaksutulojen siirroilla.

Ministeriöiden tulosohjaus- ja budjettiprosesseissa ei ole erikseen ehdotettu muutoksia virastojen nykyisiin voimavaroihin. Tavoitteena on, että siirtymäajalla ennen Luovaa ei ole tarkoituksenmukaista toteuttaa merkittäviä voimavarasiirtoja taikka muita muutoksia virastojen toimintaedellytyksiin. Osaltaan tähän vaikuttaa se, että samanaikaisesti tuottajalain ja pääuudistuksen kanssa on tulossa voimaan useita erilaisia virastojen tehtävien sisältöön vaikuttavia muutoksia, joiden yhteisvaikutukset konkretisoituvat eduskuntakäsittelyn ja toimeenpanovalmistelun edetessä. Tulosohjauksen ja budjettiohjauksen yhteydessä tuetaan lain toimeenpanoa.

Tämä korostaa nykyisen virastojohdon roolia ja merkitystä siinä, miten tuottajalain muutoksiin valmistaudutaan. Asiaa käsitellään seuraavaksi 30.10.2018 Valviran ja AVIen koordinaatioryhmässä.