Työelämä
Vesa Rantahalvari

12.2.2021

Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon pe-ruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp.)

1. Uudistus palautettava uuteen valmisteluun, koska keskeiset tavoitteet jäävät saavuttamatta

Uudistuksella on oikeat tavoitteet. Sillä pyritään kaventamaan hyvinvointi- ja terveyseroja, turvaamaan yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveys- sekä pelastustoimen palvelut, parantamaan turvallisuutta, palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvaamaan ammattitaitoisen työvoiman saantia, vastaamaan yhteiskunnallisten muutosten mukaan tuomiin haasteisiin sekä hillitsemään kustannusten kasvua.

Hallituksen esityksen mukaisella kokonaisuudella uudistuksen tavoitteet eivät valitettavasti ole kuitenkaan saavutettavissa. Tämä koskee erityisesti hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamista, palvelujen saatavuutta ja kustannusten kasvun hillintää.

> ***Koska tavoitteet eivät ole saavutettavissa nyt esitetyillä säädösmuutoksilla, eduskunnan tulee palauttaa koko lakiesityskokonaisuus uudelleen valmisteltavaksi. Jos eduskunta kuitenkin päätyi laatimaan lakiesityksestä valiokunnan mietinnön, ehdotettua sisältöä tulee muuttaa olennaisesti.***

2. Lakipaketti perustuu virheellisiin lähtökohtiin

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuun siirtäminen kuntia suuremmille alueille on tarkoituksenmukaista. Samoin järkevää on yhdistää sosiaali- ja terveyspalvelut horisontaalisesti ja vertikaalisesti.

Hallituksen esittämä yhdistämistapa olisi kuitenkin huono. Palvelujen järjestämisen yhdistäminen jää isi vajaaksi, koska pääkaupunkiseudulla sosiaali- ja terveyspalveluja ei siirretä samalla järjestäjälle ja terveyspalvelutkin jakaantuvat usealle järjestäjällä. Jos palvelujen niin sanottu horisontaalinen ja vertikaalinen integraatio ovat tärkeitä keinoja uudistuksen tavoitteiden saavuttamisessa, miksi sitä ei tehdä maan väkirikkaimmalla alueella?

Asetettujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi, että hyvinvointialueilla olisi mahdollisuudet ja riittävät kannusteet toteuttaa järjestämisvastuunsa tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.

Lakiesityksessä on kuitenkin lähdetty siitä, että hyvinvointialueiden kädet sidotaan. Tämä ilmenee etenkin erittäin kattavana oman palvelutuotannon rakentamis- ja ylläpitovelvollisuutena ja hyvin laajana ulkoa ostettavien palvelujen hankintakieltoina. Kokonaisulkoistusten ohella kiellettyä olisi esimerkiksi palvelukokonaisuuksien hankinta, terveyskeskusulkoistukset, neuvolapalvelut ja sosiaalipalvelujen ”liialliset” palveluseteliostot. Rajoitukset koskisivat käytännössä kaikkia ostopalvelumuotoja. Ne eivät koskisi vain nykysopimuksia, vaan kaikkia tulevaisuudenkin ratkaisuja, joita järjestäjät mahdollisesti haluaisivat toteuttaa.

Perusteluja lukemalla ei voi välttyä siltä, että tällä sääntelyllä haetaan sitä, että tuotanto olisi käytännössä lähes kokonaan hyvinvointialueen omaa. Miten hyvinvointialueella käytännössä olisi tällä

sääntelyllä edes varaa hankkia palveluja ulkopuolelta, jos sen pitää ylläpitää tällaista ylikapasiteettia? Jos hyvinvointialueiden päätöksentekokykyyn ei luoteta, miksi ne ylipäätään perustetaan?

Vastaavaa julkiseen monopolituotantoon perustuvaa säännöstöä ei tiettävästi ole missään muussa läntisen Euroopan maassa. Suomen nykyhallitus tuntuu uskovan sokeasti julkisten tuotannon hallitsijoiden epäitsekkyyteen, pyyteettömyyteen ja ylivertaiseen kykyyn kehittää ja ylläpitää maakunnan asukkaiden tarvitsemia palveluja ilman vertailuasetelman tuomia kannusteita.

Hallituksen esityksessä annetaan ymmärtää, että ”riittävä oma palvelutuotanto” ja laajat ostopalvelujen kiellot perustuisivat perustuslaki asettamiin vaatimuksiin. Vertailua voi tehdä esimerkiksi perustuslaissa todettuihin oikeuksiin sivistykseen, työhön ja asuntoon. Perustuslain tulkinta ei edellytä, että oppilaitokset, työpaikat sekä asuntojen tuotanto ja omistus olisivat julkisen vallan omistuksessa.

> ***Eduskunnan tulee käydä huolella läpi jokainen omaan palvelutuotantoon pakottava ja palvelujen ostoa rajoittaa säännös niin perustuslain kuin palvelujen järjestämisen tarkoituksenmukaisuudenkin näkökulmasta. Hyvinvointialueen mahdollisuuksia valita paras palvelujen tuottamistapa tulee laajentaa. Palvelujen hankinnan rajoitukset ovat perustuslain näkökulmasta pulmallisia, koska ne saattavat estää hyvinvointialueita järjestämästä palvelujen riittävällä saatavuudella.***

3. Eriarvoisuus kasvaisi

Hallituksen lakiesityksen mukaan palvelujen saatavuus ja saavutettavuus kohenevat, kun tuottamistavat kehittyvät, järjestäjien ja tuottajien roolit selkeytyvät, toimintamallit yhdenmukaistuvat ja palveluja ohjataan valtakunnallisesti.

Perustelut ovat hatarat ja olennaisimmat kysymyksen jäävät esityksessä vailla vastausta. Mikä kannustaisi tuotantotapojen jatkavaan kehittämiseen, kun kirittäjä (yksityinen tuotanto) ja tosiasialliset kannusteet puuttuisivat? Miten roolien selkiyttäminen johtaisi saatavuuden kohentumiseen, kun rooli eivät tähänkään saakka ole olleet epäselvät? Mikä takaisi yhdenmukaisten toimintamallien kehittymisen oikeaan suuntaan? Miksi Helsingissä tiedettäisiin alueita paremmin, miten palvelut tulee järjestää?

Perustuslaki velvoittaa huolehtimaan riittävästä palvelujen saatavuudesta huolehtimiseen. Tämä ei toteutuisi, koska esityksellä hyvinvointialueiden mahdollisuudet hankkia palveluja rajoitetaan niin merkittävästi. Palvelujen saatavuus edellyttää ostopalvelujen käytön mahdollistamista, koska hyvinvointialueet eivät kykenisi resurssirajoitteiden (muun muassa työvoiman saatavuus) takia edes rakentamaan saatavuuden edellyttämää tuotantoa.

Olennaista palvelujen saatavuudessa on ottaa huomioon myös se, mitä esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi. Hoitotakuun säilyisi ennallaan. Niin sanotusta potilasdirektiivin vaatimukset jäävät huomiotta.

Kansalaiset reagoivat palvelujen saatavuusongelmiin eriarvoisuutta korostavalla tavalla. Kansalaiset jakaantuisivat aikaisempaankin selkeämmin julkisten palvelujen varassa oleviin ja niiden, joilla on nopea pääsy yksityisesti tuotettuihin palveluihin. Yksityisiä palveluja alkaisivat käyttää enenevässä määrin ne, joilla on siihen taloudelliset mahdollisuudet. Palveluja hankittaisiin suoraan rahalla ja vakuutuksin. Työntekijät vaatisivat entistäkin enemmän työnantajaa järjestämän työterveyshuollon tai yksityisten palvelujen kautta itselleen palvelut, jotka saadaan kohtuullisella jonotuksella.

Hyvinvointialueiden päätösvallan laajentamisen lisäksi eduskunnan tulee vaatia hallitusta antamaan eduskunnalle täydentävän lakiesityksen, jolla potilasdirektiivin implementoidaan asianmukaisella tavalla. Hallituksen tulee antaa eduskunnalle myös lakiesitys hoitotakuun kiristämisestä.

4. Julkinen talous ei tasapainotu

Hallitusohjelman ja hallituksen julkisen talouden tasapainottamisen ”tiekartan” mukaan sote-uudistuksella tulisi saavuttaa merkittävä julkisten menojen kasvun hillintävaikutus. Potentiaalia menojen kasvun leikkaamiseen on. Jos kaikki alueet toimisivat – väestörakenne huomioon ottaen – samoin kuin tehokkain alue, vuosittaiset sote-menot olisivat 4 miljardia euroa nykyistä pienemmät. Säästöä syntyisi yli puoli miljardia vuodessa pelkästään sillä, että nyt keskiarvoa kalliimmat alueet pääsisivät kustannuksissa nykyiselle keskitasolle.

Hallitus jättää esityksessään menojen kasvun hillinnän toiveiden varaan. Se vetoaa esitykseen muun muassa toiminnallisiin mekanismeihin, osaamisen kokoamiseen, palveluverkon tiivistämiseen, täsmälliseen työnjakoon ja sähköisten palvelujen hyödyntämiseen.

Näiden varaan kustannusten kasvun hillintää ei pidä laskea. Siksi voidaan todeta, että lakiesityksen toteuttamisella menojen kasvua ei onnistuta leikkaamaan. Tämä johtuu ennen muuta edellä todetuista kannusteiden puutteista ja liian laajasta oman palvelutuotannon rakentamis- ja ylläpitämisvelvollisuudesta.

5. Eräitä muita ongelmia

Hallitus esittää, että hyvinvointialueilla olisi oikeus puuttuu merkittävällä tavalla voimassa oleviin palvelujen hankitasopimuksiin.

Eduskunnan tulee poistaa ulkoistussopimusten muuttamista koskeva säännös. Julkisen vallan kanssa laillisia sopimuksen tehneiden tulee voida luottaa sopimusehtojen pysyvyyteen. Julkisen vallan tulee olla luotettava sopimuskumppani myös jatkossa, koska julkinen valta tarvitsee yksityisiä tuottajia selvitäkseen velvoitteistaan. Sopimukseen puuttuminen rikkoo myös perusoikeuksiin sisältyvää omaisuuden suojaa.

Esityksessä viitataan hyvinvointialueiden verotusoikeuteen.

Hyvinvointialueille ei pidä antaa verotusoikeutta. Tuloverotus on jo nyt kohtuuttoman ankaraa, ja uuden verotuksen tason luominen todennäköisesti nostaisi kokonaisveroastetta entisestään. Verotusoikeuden turvin hyvinvointialueet voisivat vältellä ja siirtää tuonnemmas palvelutuotannon kannalta tarpeellisia päätöksiä: jos sote-palveluihin tarvittavat rahat uhkaavat loppua, tarjolla olisi aina maakuntaveron kiristämisen mahdollisuus.