



Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

HE 47/2017

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 47/2017).

Valtiovarainministeriö on jäljempänä kuvannut valinnanvapausjärjestelmän merkitystä maakuntien päätösvalan sekä kuntien osalta.

Yleistä valinnanvapausjärjestelmästä

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä on uudistettu viimeiset kymmenen vuotta. Ratkaistavana ongelmana on ollut, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut voidaan turvata yhdenvertaisesti koko maassa ja siten, että meillä on varaa siihen myös väestön ikääntyessä ja palvelutarpeen kasvaessa.

Paras-hankkeesta lähtien fokus on ollut sama, on haluttu ennen kaikkea ponnistaa perusterveydenhuoltoon ja toisena painopistealueena on ollut sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio. Paras-uudistuksessa pyrittiin saamaan riittävän vahvat hartiat palvelujen järjestämiselle antamalla kaksi vaihtoehtoa eli yhteistoiminta- tai kuntaliitosvaihtoehdot. Kuntauudistuksessa valittiin vain toinen eli kuntaliitostie. Kuntauudistuksessa pyrittiin vahvistamaan kuntarakennetta siten, että sen pohjalle olisi voitu rakentaa laajan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut mahdollistava sote-rakenne. Kuntauudistuksessa ei kuitenkaan kyetty ratkaisemaan sote-yhtälöä kuntapohjaisesti ja uudistus kariutui perustuslakiongelmien.

Pääministeri Sipilän sote- ja maakuntauudistuksessa fokus on edelleen sama mutta lähestymistapa eri. Uudistuksessa toteutetaan sote-palvelujen järjestämisvastuun integraatio kokoamalla järjestämisvastuu 18 maakunnalle. Asukkaiden palvelujen palveluketju toteutetaan tiedon integraatiolla eikä pyritä koamaan tuotantoa saman tuottajan vastuulle. Perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon palvelujen saatavuutta ja sitä kautta yhdenvertaisuuden toteuttamista pyritään turvaamaan avaamalla sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluja valinnanvapaudella.

Maakuntalain ja sote-järjestämislain (HE 15/2017) mukaiset säännökset eivät vielä muuta olennaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä. Näitä koskeva esitys toteuttaa tietysti ison tehtäväsiirron kunnilta maakunnille. Valinnanvapauslainsäädäntö muuttaa maakunnan roolia huomattavasti merkittävämmän kuin käsittelyssä oleva esitys. Valinnanvapaus muut-

taa maakunnan ja ylipäättään julkisen sektorin roolia toiminnan yleisten reunaehtojen asettajaksi, palvelujen ohjaajaksi ja valvojaksi sekä varmistajaksi. Tältä osin maakunnan rooli järjestäjänä muuttuu merkittävästi siitä, mitä se on ollut kuntapohjaisessa järjestämisessä.

Maakunnan päätösvalta ja toiminta valinnanvapausjärjestelmässä

Valinnanvapauslakiehdotus vaikuttaa merkittävästi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuottamiseen sekä maakunnan tehtäviin. Uudistus edellyttää maakunnilta useita eri päätöksiä sekä vaikuttaa olennaisesti myös maakunnan budjetin määräytymiseen. Valinnanvapaudella on vaikuttaa olennaisesti nykyisin kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa olevan henkilöstön jakautumiseen maakunnan, sen liikelaitoksen sekä yhtiöittävän toiminnan välillä.

Maakunnan vastuu ja velvollisuudet

Maakunta vastaa valinnanvapausjärjestelmäänkin liittyvien palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen ja määrän ja laadun määrittelemisestä sekä ohjauksesta että valvonnasta. Maakunnalla on myös viimekätinen vastuu palvelujen saatavuudesta silloin, kun markkinoilta ei ole saavutettavissa palveluja kohtuudella.

Maakunnan keskeiset valinnanvapausjärjestelmään liittyvät strategiset päätökset ovat maakuntastrategia ja siihen liittyvä palvelustrategia sekä palvelulupaus.

Maakunta päättää laissa asetettujen vaihtoehtojen ja reunaehtojen perusteella valinnanvapausjärjestelmän käyttöönoton aikataulutuksesta. Aikatauluvaiheistuksia on neljä, joista pilottien aloittamisesta päättävät kunnat.

Suoran valinnan palvelut määräytyvät pääosin lain perusteella. Maakunta päättää asiakassetelijärjestelmään siirrettävät palvelut sekä se voi myös päättää, laajentaako se suoran valinnan palveluvalikoimaa siirtämällä neuvolapalvelut palveluvalikoiman piiriin. Maakunnalla on myös mahdollisuus laajentaa päätöksellään henkilökohtaisen budjetin käyttöönottoa muihin, kuin laissa rajattuihin palveluihin.

Maakunta hyväksyy suoran valinnan sekä asiakassetelijärjestelmään kuuluvat palvelutuottajat ja se voi järjestämisvastuunsa perustella asettaa palvelujen laatua, voimavaroja ja saatavuutta sekä palveluketjuja ja palvelujen yhteensovittamista koskevia ehtoja. Maakunta voi myös peruuttaa hyväksymisen. Maakunta tekee sopimuksen kaikkien järjestelmään liittyvien palvelutuottajien kanssa.

Maakunnan on varmistettava, että kaikilla sen järjestämisvastuun piiriin kuuluvilla tuottajilla on riittävät ammatilliset, toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset huolehtia palveluiden tuottamisesta.

Maakunnan tulee yhtiöittää suoran valinnan sekä asiakassetelijärjestelmään kuuluvat palvelut. Maakunnalla ei ole velvollisuutta yhtiöittää henkilökohtaiseen budjettiin kuuluvia palveluja. Maakunta voi ohjata omistamansa yhtiötä omistusohjauksen keinoin. Yhtiö, jossa maakunnalla on omistusta tai joka kuuluu maakuntakonserniin, ei ole suoran valinnan, asiakassetelitai henkilökohtaisen budjetin mukaisessa valinnanvapausjärjestelmässä mitään erityisasemaa, vaan se on asiakaskilpailussa samalla viivalla muiden valinnanvapausjärjestelmään liittyneiden palvelutuottajien kanssa.

Maakunnan on kohdeltava kaikki valinnanvapausjärjestelmään tulevia tuottajia yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti.

Maakunta päättää liikelaitoksen tuotantovastuulla olevien palvelujen tuottamisesta asiakassetelillä. Maakunnan liikelaitoksen tekemä palvelutarvearviointi on edellytys asiakassetelijärjestelmää kuuluvien palvelujen käytölle. Myös henkilökohtaisen budjetin myöntäminen edellyttää liikelaitoksen palvelutarvearviointia sekä liikelaitoksen tekemää asiakassuunnitelmaa. Maakunta käsittelee myös asiakkaiden muistutukset palveluista.

Maakunta vastaa palvelujen yhteensovittamisesta. Maakunnan liikelaitos vastaa asiakkaan palvelutarpeen kokonaisarvioinnista ja asiakassuunnitelmasta. Sen on tehtävä yhteistyötä suoran valinnan palvelutuottajan kanssa.

Maakunnan on huolehdittava valinnanvapauden käyttämistä koskevasta ohjauksesta ja neuvonnasta. Maakunta vastaanottaa asukkaittensa ilmoitukset, minkä palvelutuottajan asiakkaat valitsevat. Maakunta pitää luetteloa palvelutuottajista.

Maakunnan on huolehdittava siitä, että valinnanvapausjärjestelmään liittyviä palveluja on saatavilla molemmilla kansalliskielillä. Maakunta voi hakeuksesta myöntää palvelutuottajalle oikeuden tuottaa palveluja vain toisella kansalliskielellä edellyttäen, että toimipisteen sijaintialueella voidaan asiakkaan palveluiden saatavuus turvata yhdenvertaisesti myös toisella kansalliskielellä.

Maakuntien talous ja korvausjärjestelmä

Maakunta päättää laissa asetettujen reunaehtojen perusteella palvelutuottajille maksettavista korvauksien tasosta ja on vastuussa korvauksen maksamisesta palvelutuottajalle. Maakunta määrittää siten suoran valinnan kiinteän korvauksen tason (vähintään 2/3, paitsi suun terveydenhoito väh. 1/2), kannustin- ja suoriteperusteiset korvaukset, korvaukset asiakassetelin tuottajalle sekä henkilökohtaisen budjetin määrän. Maakunta maksaa palvelutuottajien korvaukset listautumisen perusteella.

Maakuntien rahoituslain mukaan valtio maksaa maakunnille sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen 17.3 mrd. euroa (arvioitu 2019 taso). Suoran valinnan palvelutuottajien markkinat ovat täyden palveluvalikoiman toteutuksessa vähintään noin 3,2 mrd. € (2015 taso). Asiakassetelipalvelu- markkinoiden koko on arviolta vähintään noin 1,6 mrd. €. Henkilökohtaisen budjetin kautta avautuvien markkinoiden arvioidaan olevan vähintään 1,4 mrd €. Maakunnan valinnanvapausjärjestelmään liittyvillä päätöksillä sidotaan siten vähintään noin kolmannes maakunnan budjetista.

Henkilöstövaikutukset

Koko maakuntauudistuksen perusteella noin 215 000 henkilöstöön kuuluvan työnantaja muuttuu. THL:n tilastojen mukaan terveystalouksissa työskenteli 132 000, joista 79 000 työskenteli sairaan-hoitopiireissä. Sosiaalihuollossa oli töissä 71 000 henkilöä. Yhtiöihin arvioidaan siirtyvän vähintään kolmannes henkilöstöstä. Siirtyvän henkilöstön määrä riippuu kuitenkin osaksi myös maakunnan päätöksistä.

Maakuntauudistuksen toteuttamiseen liittyvän voimaannapolain mukaan maakuntiin siirtyvä sosiaali- ja terveydenhuollon henkilökunta siirtyy maakunnan yhtiöihin liikkeenluovutuksena. Maakunta-konserniin tai maakuntien

yhdessä perustamaan yhtiön on huolehdittava myös siirtyvän henkilöstön lisäeläketurvan säilymisestä.

Valinnanvapaus ja kunnat

Sote-järjestämislain perusteella kunnat eivät voi tulevaisuudessa järjestää tai tuottaa sote-palveluja. Valinnanvapauslain perusteella kunnat voivat käynnistää kuitenkin jo ennen varsinaisen valinnanvapausjärjestelmän käyttöönottoa pilottien. Ottaen huomioon pilotointiaikataulun ja kriteerit, pilotointia ei ole mahdollista käynnistää läheskään kaikissa maakunnissa.

Valinnanvapaus muuttaa myös kunnan mahdollisuutta tuottaa palveluja (mm. ruokahuolto, siivous- ja pesulapalvelut) valinnanvapausyhtiöille omassa organisaatiossaan. Valinnanvapausyhtiöt toimivat markkinoilla ja kunnat eivät voi itse tuottaa niille palveluja. Niiden halutessa tuottaa palveluja valinnanvapausyhtiölle muutoin kuin aivan vähäisessä määrin, niiden on yhtiöitettävä toiminta.

Jos kunta haluaa yhtiöittää ja kuitenkin pitää kiinni siitä, ettei sen tarvitse kilpailuttaa hankintaansa, yhtiötetyn toiminnan tulee pysyä ns. sidosyksikkörajojen sisällä. Hankintalain 15 §:n mukaan sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä. Lisäksi edellytyksenä on, että hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa käyttää määräysvaltaa yksikköön samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että yksikkö harjoittaa pääsääntöisesti enintään viiden prosentin ja enintään 500 000 euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. In-house-rajat merkitsevät, että käytännössä yhtiöt eivät voi myydä valinnanvapausyhtiöillekään kuin erittäin vähäisiä palveluja sidosyksikköasemaansa menettämättä. Jotta laajempi myynti olisi mahdollista kunnallisen yhtiön osalta, sen asema tulisi muuttua täysin markkinaehtoiseksi. Tällöin kunnan tulisi kilpailuttaa myös omat hankintansa eikä yhtiöllä olisi kilpailutuksessa mitään erityisasemaa.