



22.5.2017

Talousvaliokunnalle

Hallituksen esitys (47/2017 vp) eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 47/2017).

Valtiovarainministeriö on jäljempänä kuvannut ja arvioinut esitystä ennen kaikkea sekä maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvan taloudellisen päätösvallan, rahoituksen että korvausjärjestelmän näkökulmasta.

Yleistä valinnanvapausjärjestelmästä

Valinnanvapausjärjestelmän käyttöönotto esitetyssä laajuudessa on merkittävin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelu-uudistus. Uudistus pyrkii ratkaisemaan sitä ongelmaa, jota on pyritty ratkaisemaan viimeiset kymmen vuotta eli Paras-uudistuksesta lähtien. Tavoitteena on palvelujen saatavuuden turvaaminen yhdenvertaisesti sekä varmistaa ja siirtää painopistettä perustason palveluihin eli perusterveydenhuoltoon ja matalan kynnyksen sosiaalipalveluihin.

Eduskunnan käsittelyssä oleva sote- ja maakuntauudistusta koskeva hallituksen esitys (HE 15/2017) ei vielä muuta olennaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä. Näitä koskeva esitys toteuttaa tietysti ison tehtäväsiirron kunnilta maakunnille. Valinnanvapauslainsäädäntö muuttaa maakunnan roolia huomattavasti merkittävämmän. Valinnanvapaus muuttaa maakunnan ja ylipäättään julkisen sektorin roolia toiminnan yleisten reunaehdojen asettajaksi, palvelujen ohjaajaksi ja valvojaksi sekä varmistajaksi. Tältä osin maakunnan rooli järjestäjänä muuttuu merkittävästi siitä, mitä se on ollut kuntapohjaisessa järjestämisessä.

Valtiovarainministeriön tukee tavoitteita ja toimia, jotka lisäävät sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan kustannusvaikuttavaa ja jotka parantavat sote-palvelujen saatavuutta ja laatua. Ministeriö pitää tärkeinä ja tukee toimia, jotka lisäävät kaikkien Suomessa asuvien yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa palvelunkäyttäjinä julkisin varoin rahoitetussa sosiaali- ja terveystalvvelu-järjestelmässä.

Maakuntavaltuusto päättää korvausjärjestelmästä

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 asiakasasetelin tuottajalle sekä henkilökohtaisen budjetin määrän. Maakunta maksaa palvelutuottajien korvaukset listautumisen perusteella. Maakuntavaltuustolla on siten keskeinen asema markkinoiden luomisessa korvausjärjestelmään liittyvän päätösvaltansa perusteella.

Maakuntien rahoituslain mukaan valtio maksaa maakunnille sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen 17.3 mrd. euroa (arvioitu 2019 taso). Maakunnan sote-rahoitus on yleiskatteellista ja sen kriteerit ovat maakunnan asukkaiden määrä, ikäjakauma ja sote-palvelutarpeet sekä maakunnan alueelliset olosuhdetekijät. Suoran valinnan palvelutuottajien markkinat ovat täyden palveluvalikoiman toteutuessa vähintään noin 3,2 mrd. € (2015 taso). Asiakassetelipalvelumarkkinoiden 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.

Valtiovarainministeriö katsoo, että korvausjärjestelmän käyttöön ottoon liittyy merkittäviä haasteita. Sen vuoksi on tärkeää, että korvausjärjestelmää kehitetään osana muutoksentukea huolellisesti ennen järjestelmän käyttöönottoa sekä testataan käynnissä olevissa pilotoinneissa. Kansainvälisten kokemusten perusteella on kuitenkin selvää ja on tiedostettava, että korvausjärjestelmää on muutettava ja edelleen kehitettävä jatkuvasti myös järjestelmän käyttöönoton jälkeen.

Kustannusten hillintä edellyttää erilaisten asiakkaiden tasapuolista ohjautumista monituottajamallissa

Esityksessä ehdotetaan suoran valinnan palveluista maksettavaksi asukas-kohtaisia kiinteitä korvauksia (nk. kapitaatiokorvauksia), joiden arvioidaan olevan tehokkaita kannustimia kustannusten kasvun hillitsemiseksi. Kapitaatiokorvausmallin keskeinen haaste on asiakkaiden haitallinen valikoituminen, sillä laskennalliset korvausperusteet pystyvät selittämään yleensä vain vaatimattoman osan sote-kustannusten yksilökohtaisesta vaihtelusta. Jos palvelun tuottaja kykenee vaikuttamaan asiakaskuntaansa, on sillä voimakas kannustin pyrkiä saamaan asiakkaita, joiden palvelutarpeesta aiheu-

tuvat kustannukset ovat maakunnan maksamia korvauksia pienempiä. Näin syntyy ”kermankuorinnaksi” nimettyä asiakasvalintaa. Asiakaskunnan palvelutarpeiden epätasaisuus voi myös aiheuttaa markkinatoimijoille ylisuuria voittoja ja vastaavasti joillekin tuottajille liiketoimintakriisejä.

Valtiovarainministeriö pitää kustannusten hallinnan näkökulmasta välttämättömänä minimoida tuottajien mahdollisuuksia tehdä asiakasvalintaa. Markkinoiden avautuessa kaikilla halukkailla tuottajilla on oltava yhtäläiset mahdollisuudet päästä valinnanvapausmallin tuottajaksi. Asiakkaiden jakautuminen eri palveluntuottajille tulee tapahtua mekanismilla, joka jakaa palvelutarpeiltaan erilaista asiakaskuntaa tasapuolisesti eri palveluntuottajille. Tähän voi toimipaikan sijaintivalinta vaikuttaa.

Valtiovarainministeriö katsoo, että esitystä on lausuntokierroksen aikana ja sen perusteella muutettu siten, että ne mahdollistavat kermankuorinnan eston. Muun muassa mahdollisuus ottaa korvausjärjestelmässä paremmin huomioon useita palveluita käyttävien tarpeet, on tarpeellinen muutos näiden asiakasryhmien palveluiden turvaamiseksi. Myös asiakkaiden listautuminen maakuntien kautta, tukee sitä, että poistetaan pitkälti sote-keskusten mahdollisuus valikoida asiakaskuntaansa.

Palveluintegraation onnistuminen on keskeistä paljon palveluja tarvitsevalle asiakkaalle ja kustannusten hallinnalle

Sote-uudistuksen ja valinnanvapausmallin yhtenä keskeisenä tarkoituksena on luoda palvelujen paremmalla integraatiolla nykyistä merkittävästi paremmin asiakkaiden tarpeisiin vastaavia palveluja. Erityisenä huolena sote-menojen näkökulmasta on esitetty tietoja, joiden mukaan 10–20 % asiakkaista aiheuttaa 80–90 % kustannuksista. Palveluintegraation varmistamisen osalta valtiovarainministeriö painottaa sekä valtioneuvoston maakunta-ohjauksen merkitystä että maakuntien sosiaali- ja terveystalouden strategista ohjausta. Viisailla strategisen ja operatiivisen sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä koskevalla ohjauksella vältetään lisäkustannukset, jotka aiheutuvat, jos asiakas ei saa tarvitsemaansa palvelua tai hänen palvelutarpeeseen vastaamista siirrellään edestakaisin epätarkoituksenmukaisella tavalla eri tuottajien välillä.

Maakunnalla tulee olla palvelujen järjestämisestä vastaavana tahona riittävä päätösvalta ja keinot ohjata, seurata ja valvoa kaikkia valinnanvapausjärjestelmässään toimivia tuottajia. Valtiovarainministeriö katsoo, että esitystä on lausuntokierroksen aikana ja sen perusteella muutettu monilta osin siten, että se mahdollistaa maakunnan paremman puuttumisen mahdollisiin epäkohtiin ja osaoptimointitapauksiin. Keskeisiä tällaisia muutoksia ovat maakunnan mahdollisuus päättää asiakkaan asiakassuunnitelmasta sote-keskusta sitovasti koko palveluketjun osalta sekä erilaiset mahdollisuudet saada selviytyksiä palvelutuotannosta. Viime kädessä järjestelmän kustannustehokkuus ja asiakkaiden palvelunsaannin turvaaminen ovat kytköksessä maakunnan valinnanvapausjärjestelmään liittyvien ehtojen purevuuteen ja toisaalta palvelutuotannon tehokkaaseen seurantaan ja valvontaan. Laki antaa siihen

puitteet mutta viime kädessä toteutus ratkaisee, onnistutaanko kustannusten hillintä tavoitteessa.

Tietojen hallinta ja käsittely yhteiskäyttöisissä tietojärjestelmissä on edellytys valinnanvapausmallin onnistuneelle toteutumiselle

Valtiovarainministeriö pitää oikeana esityksessä ehdotettua lähtökohtaa, jonka mukaan valinnanvapausmallin palvelutuotannossa on yhteiskäyttöisten valtakunnallisten tietojärjestelmien käyttövelvoite. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä tavoitella sellaisen valtakunnallisen ICT-ekosysteemin toteutusta, joka vastaa asiakkaiden ja palvelujärjestelmän toiminnallisia tarpeita, luo toiminnan tehostumisen kautta kustannushyötyjä ja jonka ketterä uudistaminen on vaivatonta, yksittäisistä järjestelmätoimittajista riippumatonta ja jatkuvaa.

Asiakasmaksuilla on keskeinen vaikutus myös palvelujen tarpeeseen sekä tosiasialliseen saatavuuteen

Esityksen vaikutusten arviointia vaikeuttaa osaltaan se, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksusäädösten kokonaisuudistusta koskeva työ on vasta aloitettu. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä huolehtia asiakasmaksulainsäädännön uudistamisesta, että asiakasmaksujen taso säilyttää tasapuolisesti kaikkiin tuloluokkiin kuuluvien asiakkaiden mahdollisuudet julkisin varoin tuotettujen sote-palvelujen käyttämiseen.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus

Hallituksen esityksen mukaan valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n 1 momenttiin tehtäisiin maakuntaudistuksesta johtuvat tarkastusviraston tarkastusoikeutta koskevat muutokset.

Tarkastusvirastolla olisi oikeus tarkastaa maakuntien ja maakuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Lisäksi tarkastusviraston tarkastusoikeus saatettaisiin koskemaan maakuntakonserniin kuulumattomia, kokonaan tai pääosin yksityisesti omistettuja yhteisöjä, säätiöitä ja laitoksia siltä osin kuin kyse on maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisesta taikka maakunnan omistukseen, sopimukseen tai rahoitukseen perustuvasta maakunnan muusta toiminnasta. Viimeksi mainittujen tahojen tuottamat, maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvat ja merkittävältä osin perusoikeuksia toteuttavat tehtävät rahoitetaan pääosin valtionrahoituksella ja tarkastusoikeus kytkeytyisi näin valtion taloudenhoidon tarkastamiseen. Perustuslain 90 §:ssä säädetyn eduskunnan valtiontaloudellisen valvontavallan kannalta olisi perusteltua, että eduskunta voisi valvoa myös tarkastusviraston tekemän tarkastuksen avulla maakuntien järjestämisvastuulla olevia toimintoja.

Valtiontalouden tarkastusviraston tekemä taloudenhoidon laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden tarkastus voisi liittyä esimerkiksi asiakkaan valinnanvapautta sosiaali- ja terveydenhuollossa koskevaan lakiehdotukseen ja siinä muun muassa ehdotettuihin säännöksiin palvelun tuottajan toimin-

nan taloudellisesta eriyttämisestä, tilinpäätös- ja verotustietojen ja palvelutoimintaa koskevien tietojen esittämisestä sekä ehdotettuihin säännöksiin palvelun tuottajalle suoritettavista korvauksista (lakiehdotuksen 56–58 § ja monin osin 10 luku). Valtiontalouden tarkastusvirasto toteuttaisi tarkastusoikeuttaan resurssiensa puitteissa.

Valtiovarainministeriö katsoo, että valtiontalouden tarkastusviraston tehtävä liittyy keskeisesti koko uudistuksen rahoituksen järjestämiseen valtion toimesta. Kun vielä uudistukselle on asetettu merkittävä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten hillintätavoite, on tärkeää, että koko viime kädessä veronmaksajien toimesta rahoitettua toimintaa voidaan valvoa valtiontalouden tarkastusviraston toimesta.

Auli Valli-Lintu
Osastopäällikkö, ylijohtaja