



19.3.2018

Hallintovaliokunnalle

HE 16/2018

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston edustajat ovat osallistuneet valinnanvapauslain valmisteluun erityisesti siltä osin, kuin esityksessä on maakunnan järjestämisvastuuseen, päätösvallan käyttöön, talouden hoitoon ja kilpailuneutraliteettiin liittyviä säännöksiä. Tämän perusteella valtiovarainministeriön lausunto koskee nimenomaan näitä asioita.

Yleistä

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 ja sen liikelaitoksen välillä.

Maakunnan vastuu ja velvollisuudet

Maakunnan järjestämisvastuun perusteista säädetään maakuntalaissa ja sote-järjestämislaissa, joita koskee viime vuonna annettu hallituksen esitys maakunta- ja sote-uudistuksesta (HE 15/2017).

Järjestämisvastuunsa perusteella maakunta vastaa valinnanvapausjärjestelmäänkin liittyvien palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen ja määrän ja laadun määrittelemisestä sekä ohjauksesta ja valvonnasta. Valinnanvapauslakiehdotuksen mukaan maakunnan on myös itse tuotettava suoran valinnan palveluita omassa organisaatiossaan. Oman tuotannon määrää ei ole kuitenkaan tarkasti määritetty. Maakunnalla voi olla myös yhtiömuotoista suoran valinnan palveluiden tai asiakassetelijärjestelmään kuuluvien palveluiden tuotantoa.

Maakuntalain ja sote-järjestämislain mukaan maakunnan keskeiset valinnanvapausjärjestelmään liittyvät strategiset päätökset ovat maakuntastrategia ja siihen liittyvä palvelustrategia sekä palvelulupaus.

Päätösvalta valinnanvapausjärjestelmässä

Maakunnan keskeiset valinnanvapausjärjestelmään liittyvät päätökset koskevat seuraavia asioita:

- suoran valinnan palveluiden sekä asiakassetelijärjestelmän palveluiden lisäystä ja rajoittamista laissa annettujen reunaehtojen mukaan
- suoran valinnan palveluiden sekä asiakassetelijärjestelmän korvauksia laissa annettujen reunaehtojen puitteissa
- maakunnan järjestämisvastuun perusteella hallintopäätöksessä asettamia ehtoja mm. palveluiden laadusta ja määrästä
- asiakassetelijärjestelmään ja henkilökohtaiseen budjettiin liittyvästä palvelutarpeen arvioinnista eli asiakassetelin antamisesta ja henkilökohtaisen budjetin alasta.
- valinnanvapausjärjestelmän käyttöönotosta siltä osin kuin laissa on annettu harkintavaltaa

Palveluiden laajuus ja rajaukset

Suoran valinnan ja asiakassetelijärjestelmään kuuluvat palvelut määräytyvät pääosin lain perusteella. Maakunta voi päättää, laajentaako se suoran valinnan tai asiakassetelijärjestelmään kuuluvaa palveluvalikoimaa sekä miltä osin se rajaa laissa asetettujen reunaehtojen perusteella asiakassetelijärjestelmää. Lisäksi maakunta määrittelee suoran valinnan palveluiden osalta, mitkä vähintään erikoisalojen terveydenhuollon ammattihenkilöiden konsultaatio- ja avovastaanottopalveluita suoran valinnan palvelutuottajan on tuotettava. Maakunnalla on myös mahdollisuus laajentaa päätöksellään henkilökohtaisen budjetin käyttöönottoa muihin kuin laissa nimettyihin palveluihin.

Maakunnan on otettava laissa säädettyissä palveluissa asiakassetelijärjestelmä käyttöön, jos se ei laissa säädettyillä poikkeusperusteilla rajaa asiakassetelin käyttöönottoa. Maakunnan liikelaitoksen tekemä palvelutarvearviointi on edellytys asiakassetelijärjestelmää kuuluvien palvelujen käytölle. Myös henkilökohtaisen budjetin myöntäminen edellyttää liikelaitoksen palvelutarvearviointia sekä liikelaitoksen tekemää asiakassuunnitelmaa.

Valtiovarainministeriö katsoo, että laissa säädetty valinnanvapausjärjestelmään liittyvien palveluiden perusvalikoima turvaa sen, että järjestelmästä muodostuu lähtökohtaisesti koko maassa suhteellisen samanlainen. Ministeriö pitää kuitenkin tärkeänä, että laissa mahdollistetaan asiakassetelijärjestelmään liittyvien palveluiden rajaaminen, jos se välttämättömästi palvelukokonaisuuksien toimivuuden tai kustannustehokkaan järjestämisen vuoksi. Lisäksi maakunta ei voi siirtää asiakassetelijärjestelmään palveluita, jos se vaarantaa potilas- ja asiakasturvallisuuden maakunnan liikelaitoksen mahdollisuudet suoriutua lakisääteisistä tehtävistä. Näillä rajauksilla mahdollistetaan se, että maakunnat voivat ottaa huomioon alueelliset henkilöstön saatavuusongelmat sekä palveluiden kustannustehokkaan tuottamisen.

Valtiovarainministeriö pitää myös perusteltuna, ettei laissa säädetä, mitä erikoisaloiden palveluita, vaan tämä jätetään maakunnan päätettäväksi. Näin mahdollistetaan maakunnalle mahdollisuus ottaa paikalliset tarvetekijät paremmin huomioon kuin aiemmassa versiossa, jossa ehdotuksessa määriteltiin erikoisalat.

Valtiovarainministeriö katsoo, että sosiaalihuollon palveluiden osalta, esitys tarkoittaa, että poiketen aiemmasta esityksestä (HE 47/2017) painopiste on

siirtynyt suoran valinnan palveluista asiakassetelijärjestelmän puolelle. Suoran valinnan palveluvalikoimaan on jäänyt sosiaalihuollon neuvonta ja ohjaus. Lisäksi maakunnan on jalkautettava omaa sosiaalihuollon toimintaansa sote-keskuksiin. Perustuslakivaliokunnan lausunnon painopisteen siirtäminen asiakassetelijärjestelmään on ollut välttämätöntä. Valtiovarainministeriö katsoo, että maakunnan toiminnassa on kuitenkin välttämätöntä varmistaa, ettei organisatorinen raja estä asiakkaan palveluiden integroitumista käytännössä. Tässä erityisesti ict-järjestelmien toimivuus ja asiakassuunnitelman ohjausvai-
kutukset ovat keskeisessä asemassa.

Maakunnan keskeiset ohjausmekanismit

Maakunnan keskeiset järjestämisvastuuseen perustuvat ohjausmekanismit ovat valinnanvapauslakiehdotuksen perusteella maakunnan hallintopäätöksensä asettamat palvelujen laatua, voimavaroja ja saatavuutta sekä palveluketjuja ja palvelujen yhteensovittamista koskevia ehdot sekä korvaukset.

Valinnanvapausjärjestelmään liittyvät keskeiset ehdot asetetaan hallintopäätöksessä eivätkä ne ole sopimuksenvaraisia. Sopimuksissa on tarkoitus sopia vain teknisistä asioista. Valinnanvapausjärjestelmä poikkeaa siten nykyisistä hankintasopimuksista, joissa osapuolet voivat aidosti sopia asioista. Esitetyssä järjestelmässä järjestelmän ehtojen on voitava elää koko ajan tarpeen mukaan eikä järjestelmä voi siten olla samalla tavoin staattinen kuin nykyisessä hankintajärjestelmässä. Tuottajien oikeudet on ehdotuksessa varmistettu siten, että tuottajalla on mahdollisuus irtaantua järjestelmästä ja irtisanomisajan ajan noudatetaan vanhoja ehtoja.

Maakunnan korvausjärjestelmä mahdollistaa myös maakunnalle keinoja ohjata tuottajien toimintaa. 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 suoran valinnan palvelutuottajien korvaukset listautumisen perusteella. Valtiovarainministeriö katsoo, että korvausjärjestelmän kannustin- ja suoriteperusteiset osat ovat keskeisessä asemassa toiminnan ohjaamisessa siten, että varsinkin useita palveluja tarvitsevien henkilöiden hoitoketjut toimivat.

Oman tuotannon kirjanpidollinen eriyttäminen

Valinnanvapauslakiesityksessä on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 26/2017), jossa perustuslakivaliokunta katsoi, ettei keskeisten perusoikeuksien turvaaminen voi jäädä pelkästään markkinaehtoisen toiminnan varaan. Lakiehdotuksen mukaan maakunnan on siten tuotettava itse suoran valinnan liittyviä palveluja. Maakunnalla ei ole siten enää velvollisuutta yhtiöittää valinnanvapausjärjestelmään liittyviä palveluja.

Jotta toiminta olisi vertailtavissa, laissa ehdotetaan säädettäväksi suoran valinnan toiminnan kirjanpidollisesta eriyttämisestä. Kirjanpidollinen eriyttäminen voidaan tehdä organisoimalla toiminta joko kirjanpidollisesti eriytetyksi osaksi maakunnan liikelaitosta tai erilliseksi yhdeksi tai useammaksi liikelaitokseksi.

Valtiovarainministeriö katsoo, että suoran valinnan palveluiden kirjanpidolliseen eriyttämiseen on perusteltu syy. Säännös mahdollistaa vertailtavuuden ja toiminnan läpinäkyvyyden vaikka se samalla merkitsee hallinnollista työtä.

Säännöksissä on otettu huomioon myös pienempien maakuntien mahdollisuudet organisoida tehtävä kevyemmin (kirjanpidollinen eriyttäminen liikelaitoksen sisällä).

Kilpailuneutraliteetin toteutuminen

Esityksessä on useassa eri osassa otettu huomioon kilpailuneutraliteetin toteutuminen. Keskeiset säännökset koskevat seuraavia asioita:

- maakunnan on kohdeltava kaikkia valinnanvapausjärjestelmään tulevia tuottajia samalla yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti
- maakunnan on eriytettävä suoran valinnan palveluiden tuotanto kirjanpidollisesti
- suoran valinnan korvausperusteiden on oltava kaikille samat
- asiakassetelijärjestelmän korvauksissa on otettava huomioon myös maakunnan omakustannustaso ja
- maakunnan sisäiset palvelut maakunnan sote-keskukselle on hinnoiteltava markkinaperusteisesti.
- toiminnan tasapuolisuuden valvonnasta viitataan kilpailulakiin.

Valtiovarainministeriö katsoo, että ehdotukset luovat hyvät edellytykset kilpailuneutraliteetin toteutumisella maakunnan oman toiminnan ja yksityisten palvelutuottajien välillä.

Maakuntien talous ja korvausjärjestelmä

Ehdotetulla valinnanvapausjärjestelmällä on merkittävä vaikutus maakunnan talouden hoitoon. Maakuntien rahoituslain mukaan valtio maksaa maakunnille sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen 18.5 mrd. euroa (arvioitu 2015 taso). Suoran valinnan palvelutuottajien markkinat ovat täyden palveluvalikoiman toteutuessa vähintään noin 2,4 mrd. € (2015 taso). Asiakassetelipalvelumarkkinoiden koko on arviolta vähintään noin 2 mrd €. Henkilökohtaisen budjetin kautta avautuvien markkinoiden arvioidaan olevan vähintään 1,4 mrd €. Maakunnan valinnanvapausjärjestelmään liittyvillä päätöksillä sidotaan siten vähintään noin kolmannes maakunnan budjetista.

Valinnanvapausjärjestelmän käyttöönotto johtaa siihen, että asiakkaita siirtyy yksityisten palvelutuottajien asiakkaiksi ja siten maakunnan toimintaa pitää tehostaa ja sopeuttaa uuteen rahoituskehikkoon. Siirtymäaika on tiukka, joten sopeuttamiseen on ryhdyttävä välittömästi. Valtiovarainministeriö katsoo, että korvausjärjestelmän toimivuudella ja ohjausvaikutuksella on keskeinen vaikutus maakunnan taloudenhoitoon. Tämän vuoksi on tärkeää kiinnittää korvausjärjestelmässä huomiota siihen, ettei korvausjärjestelmä mahdollista osamointia ja asiakkaan pompottelua eri toimijoiden välillä.

Eräitä muita kysymyksiä

Valtiovarainministeriöltä on pyydetty maakuntauudistuksen yhteydessä useasti tulkintaa siihen, miten hankintalakia on tulkittava maakunnan sote-keskuksen toiminnassa.

Ensinnäkin maakunta on hankintayksikkö ja sen on noudatettava hankinnoissaan hankintalakia. Koska maakunnan liikelaitoksen sisällä toimivan sote-keskus ei ole itsenäinen juridinen oikeushenkilö, on sen myös noudatettava hankinnoissaan hankintalakia.

Maakunta voi tuottaa omalle suoran valinnan palveluyksikölle palveluja. Valinnanvapauslakiehdotuksen 61 §:n mukaan maakunnan, maakunnan liikelaitoksen ja maakuntalain 16 luvussa tarkoitetun palvelukeskuksen (Wimana, Maakuntien tilakeskus) palvelut maakunnan sote-keskukselle ja suunhoidon yksikölle on hinnoiteltava kuitenkin markkinaehtoisesti. Koska maakunnan sisäisissä palveluissa ei tarvitse hankintalain perusteella kilpailuttaa, voisi sisäinen myynti muodostaa kilpailua vääristävän elementin. Sen vuoksi on säädetty hinnoittelusta markkinaehtoisesti. Säännös mahdollistaa kuitenkin mm. HUS-Labin (liikelaitosmuoto) tapaisen toiminnan jatkon.

Edellä mainitun säännöksen perusteluissa on todettu, että hankittaessa muilta yhtiöiltä noudatetaan hankintalakia. Koska liikelaitoksen sisällä tai erillisenä liikelaitoksena toimiva sote-keskus tai suun terveydenhuollon yksikkö ei ole erillinen oikeushenkilö, se voi hankkia hankintalain perusteella osana maakuntaa sidosyksikkörajojen estämättä palveluja maakunnan sidosyksiköiltä. Sidosyksikön ulosmyyntiin eli 500 000 euroon tai 5 prosenttiin ei lasketa myyntiä tällaiselle sote-keskukselle ja suun terveydenhuollon yksikölle.

Jos maakunta kuitenkin yhtiöittää toimintansa, maakunnan sidosyksikön myynti yhtiötetylle toiminnalle on tehtävä sidosyksikkörajojen puitteissa. Täten maakunnan sidosyksikkö voi myydä maakunnan sote-keskukselle ja suunhoidon yksikölle vain sidosyksikkörajoissa (rajat 5 % + 500 000 euroa).

Hallitusneuvos

Auli Valli-Lintu