VALTIOVARAINMINISTERIÖ

2.4.2018

Perustuslakivaliokunnalle

HE 16/2018

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE 16/2018.

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 lausunnossaan käsitellyt lähinnä maakunnan itsehallinnon toteutumista eli maakunnan päätösvaltaa sekä sitä, miten valinnanvapaus vaikuttaa maakunnan taloudenhoitoon ja siten mahdollisuuksiin vastata perusoikeuksien toteutumisesta.

**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 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. Valínnanvapauslakiehdotuksen mukaan maakunnan on myös itse tuotettava suoran valinnan palveluita omassa organisaatiossaan. Oman tuotannon määrää ei ole kuitenkaan tarkasti määritelty. 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.

Valinnanvapauslaki luo valinnanvapausjärjestelmälle vain oikeudellisen kehikon ja se jättää maakunnalle mahdollisuuden vaikuttaa varsin pitkällä järjestelmän keskeisistä seikoista. Valinnanvapauslaissa ei säädetä valtiolle mahdollisuutta ohjata palvelutuotantoa, vaan nämä säännökset (sote-järjestämislaki 29 § ja maakuntalaki 13 §) sisältyvät aiempaan hallituksen esitykseen maakunta- ja sote-uudistuksesta.

**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 säädetyissä palveluissa asiakassetelijärjestelmä käyttöön, jos se ei laissa säädetyillä 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 rajoittaa maakunnan mahdollisuuksia päättää palvelujen tuottamistavasta. Sääntely turvaa kuitenkin sen, että järjestelmästä muodostuu lähtökohtaisesti koko maassa suhteellisen samanlainen. Täten säännöksellä on kytkös yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Ministeriö pitää lisäksi tärkeänä, että laissa mahdollistetaan asiakassetelijärjestelmään liittyvien palveluiden rajaus, jos se välttämätöntä 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. Näillä säännöksillä mahdollistetaan se, maakunta kykenee hoitamaan lakisääteisen järjestämisvastuunsa ja turvaamaan perusoikeuksien toteutumisen.

Valtiovarainministeriö pitää myös perusteltuna, ettei laissa säädetä, mitä erikoialojen palveluita on siirrettävä sote-keskuksen tuotettavaksi, vaan tämä jätetään maakunnan päätettäväksi. Näin mahdollistetaan maakunnalle mahdollisuus ottaa paikalliset tarvetekijät paremmin huomioon kuin aiemmassa versiossa, jossa ehdotuksessa määriteltiin sote-keskuksen 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 perusteella 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 ohjausvaikutukset ovat keskeisessä asemassa.

**Maakunnan keskeiset ohjausmekanismit**

Maakunnan keskeiset järjestämisvastuuseen perustuvat ohjausmekanismit ovat valinnanvapauslain mukaan maakunnan hallintopäätöksessään 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.

Laissa maakunnan päätösvaltaa hallintopäätöksen ehdoista on rajattu vain yleisellä säännöksellä, jolla pyritään varmistamaan ehtojen tasapuolisuus. Täten maakunnalla on varsin pitkälti mahdollisuus päättää, miten se edellyttää sote-palveluiden tuotannolta. Parhaillaan meneillä olevalla hallintopäätösmallityöllä pyritään antamaan maakunnille esimerkkejä, miten maakuntien tulisi ottaa huomioon hallintopäätöstä tehdessään.

Maakunnan korvausjärjestelmä mahdollistaa myös maakunnalle laajan harkintavallan päättää valinnanvapausjärjestelmän korvausjärjestelmästä. Korvausjärjestelmä on myös maakunnan keskeinen keino 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. ½), kannustin- ja suoriteperusteiset korvaukset, korvaukset asiakassetelin tuottajalle sekä henkilökohtaisen budjetin määrän. Maakunta maksaa suoran valinnan palvelutuottajien korvaukset listautumisen perusteella ja asiakassetelijärjestelmässä asiakassetelissä asiakkaalle määritellyn korvauksen.

Valtiovarainministeriö katsoo, että korvausjärjestelmän kannustin- ja suoriteperusteiset osat ovat keskeisessä asemassa toiminnan ohjaamisessa siten, että

varsinkin useita palveluja tarvitsevien henkilöiden hoitoketjut toimivat. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että vaikka yhtenäistä valtakunnallista korvausjärjestelmää ei voida luoda kuntien kustannuksien, maakuntien markkina- ja muut olosuhteiden poiketessa toisistaan merkittävästi, voidaan meneillään olevassa valmistelutyössä sekä piloteista voidaan kuitenkin saada kokemuksia ja malleja korvausjärjestelmistä. Ruotsin valinnanvapausjärjestelmäkokemusten perusteella on oletettavaa, että korvausjärjestelmää joudutaan muuttamaan maakunnissa useamman kerran.

**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 eriyttäminen rajoittaa maakunnan mahdollisuutta päättää hallintonsa järjestämisestä. Esitys liittyy osaksi sote-järjestämislaissa edellytettyyn järjestämisen ja tuottamisen erottamiseen mutta se edellyttää lisäksi maakunnan eri palvelutuottajien kirjanpidollista eriyttämistä toisistaan. Valtiovarainministeriö katsoo, että suoran valinnan toiminnan kirjanpidolliseen eriyttämiseen on esitetty riittävät perustellut syyt. 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).

**Maakunnan kyky vastata sote-palveluiden rahoituksesta**

Valinnanvapauslailla ei muuteta mitenkään maakunnan rahoitusmalliin eli valtionrahoitukseen.

Valinnanvapausjärjestelmän käyttöönotto vaikuttaa merkittävästi maakunnan talouden hoitoon. Vaikutusarvion mukaan (s. 135) maakuntien 18,6 mrd. euron määrärahoista valinnanvapausjärjestelmän alaisia palveluiden osuus olisi 5,3 mrd. euroa. Valinnanvapausjärjestelmän käyttöönotto tarkoittaa, että maakunta joutuu sopeuttamaan omaa palvelutuotantoaan asiakasvalinnan perusteella. Tämän vuoksi on tärkeää, että valinnanvapausjärjestelmän käyttöönotto on porrastettu. Varsinkin suun terveydenhuollon osalta järjestelmän käyttöönotto lisännee nykyisiä sote-kustannuksia.

Valinnanvapauslakiehdotuksessa ei ole säännöksiä siitä, miten maakunnan kyky vastata sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista turvataan maakunnan ollessa heikossa taloudellisessa tilanteessa. Nämä säännökset sisältyvät hallituksen esitykseen eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 15/2017). Maakuntalain ja maakuntien rahoituslain mukaan keinot ovat yleisen valtion rahoituksen jälkeen seuraavat:

- maakunnalle voidaan myöntää valtion laina tai valtiontakaus, jos maakunnalla ilmenee äkillisiä ja tilapäisiä ongelmia maksuvalmiudessa.

- Jos valtion laina tai -takaus on riittämätöntä tai tarve johtuu ensi sijassa rahoituksen määräytymisperusteiden toimimattomuudesta, maakunnalle voidaan myöntää valtionavustusta.
- Maakunta voi hakemuksesta saada harkinnanvaraista lisärahoitusta poikkeuksellisten tai tilapäisten taloudellisten vaikeuksien vuoksi.
- maakunta voi ottaa myös lyhytaikaista lainaa.

Edellä mainituilla säännöksillä on tarkoitus turvata maakunnan kyky vastata perusoikeuksien toteutumisesta myös sellaisissa tilanteissa, joissa perusvaltionrahoitus ei riitä turvaamaan maakuntien toimintaa.

Hallitusneuvos Auli Valli-Lintu