Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Anna-Liisa Pasanen
Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio
Hallintojohtaja Mikko Koiranen

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

HE 16/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Kirjallinen lausuntopyyntö/Tarkastusvaliokunta/ HE 16/2018 vp / 20.4.2018

Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 16/2018)

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta (jäljempänä tarkastusvirasto) asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 16/2018) peilaten tarkastusvaliokunnan vuonna 2017 sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamaan lausuntoon TrVL 2/2017 vp. Tarkastusvirasto on aiemmin antanut tarkastusvaliokunnalle kaksi lausuntoa 29.05.2017 (Dnro 191/32/2017) ja 10.10.2017 (Dnro 300/32/2017), joissa on käsitelty tarkastusviraston lausunnoissaan esittämiä näkemyksiä sote- ja maakuntauudistuksen rahoituksesta, asiakkaan valinnanvapaudesta ja digitalisaatiosta. Tarkastusvirasto viittaa aiempiin lausuntoihinsa niiltä osin kuin sillä ei ole lisättävää aiheisiin.

Tässä lausunnossa tarkastusvirasto kiinnittää huomiota seuraaviin asiakohtiin:

1) Tarkastusviraston näkemyksiä hallituksen esityksen (HE 16/2018) laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa niistä kohdista, jotka ovat muuttuneet edelliseen esitykseen (HE 47/2017) verrattuna

2) Tarkastusviraston näkemyksiä mahdollisuuksista saavuttaa maakunta-sote-uudistuksen säästötavoitteet

3) Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muutosesityksen vaikutukset tarkastusviraston toimintaan ja resursseihin

1 Tarkastusviraston näkemyksiä hallituksen esityksen (HE 16/2018) laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa

Tarkastusvirasto on tässä lausunnossaan arvioinut sitä, mahdollistavatko valinnanvapauslakiesityksen säädökset ehdotetun uudistuksen toteuttamisen tavoitteiden mukaisesti ja tarjoavatko ne riittävästi vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi maakunnissa, joiden olosuhteet ja väestöpohja eroavat toisistaan. Lisäksi tarkastusvirasto on lausunnossaan tuonut esille keskeisiä riskejä ja tekijöitä, joiden tilannetta tulisi seurata uudistuksen edetessä.

Uudistuksen vaiheittainen toimeenpano, riittävä tietopohja ja toimivat tietojärjestelmät ovat ensisijaisia edellytyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän ja sen kustannusten hallittavuudelle

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valinnanvapauslakiesitys antaisi maakunnille riittävät edellytykset ja välineitä järjestämisvastuun toteuttamiseen, palvelukokonaisuuksien määrittelyyn sekä palvelujärjestelmän ja sen kustannusten hallintaan. Suoran valinnan sekä asiakassetelin palveluiden määrittely tulisi kuitenkin tehdä maakunnissa harkiten ja laajentaa vaiheittain, mihin lakiesitys antaa mahdollisuuksia. Maakunnan tulisi rajata asiakassetelillä annettavia palveluja, mikäli se on välttämätöntä palvelukokonaisuuksien toimivuuden tai palveluiden kustannustehokkaan järjestämisen kannalta. Samassa yhteydessä tulisi kiinnittää huomiota asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin käytön määrittelyyn.

Lakiesityksessä ehdotetaan, että palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiseksi maakunnalla tulisi olla liikelaitoksessa suoran valinnan palveluja varten sosiaali- ja terveyskeskus tai -keskuksia ja suunhoidon yksikkö tai yksiköitä. Tarkastusviraston kiinnittää huomiota siihen, että maakunnan liikelaitokset olisivat osa maakuntaa, joten liikelaitoksen tuottaman tulon tuloverotuskohtelu määräytyisi maakuntaa koskevien säännösten mukaan. Maakunnan liikelaitokset olisivat siten tuloverotuksessa eri asemassa kuin yhtiömuodossa toimivat suoran valinnan palveluja tuottavat tahot. Lakiesityksen mukaan maakunnilla olisi mahdollisuus, mutta ei velvollisuutta, yhtiöittää suoran palvelun yksikkönsä.

Kustannusten hallinnan kannalta maakunnalla tulisi olla riittävästi tietoa asukkaiden palvelujen tarpeesta ja alueensa sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinoista, jotta maakunta voisi määritellä tavoitteet palveluntuottajilta hankittavien palvelujen vähimmäismäärälle. Tarkastusvirasto on jo aiemmin todennut, että maakuntien järjestämistehtävä edellyttää uusia toimintatapoja palvelujen järjestämisessä ja ohjaamisessa, laaja-alaista osaamista sekä hyvää tietopohjaa ja toimivia tietojärjestelmiä. Riittävä tietopohja ja yhteensopivat ICT-tietojärjestelmät ovat keskeisiä edellytyksiä koko uudistuksen onnistumiselle. Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon tietopohjaa ja sen yhtenäistämistä, tiedonhallintapalveluja, indikaattoreita ja tietojärjestelmiä rakennetaan ja kehitetään kiivaalla tahdilla lukuisissa valtakunnallisissa hankkeissa ja maakunnallisissa piloteissa, riskinä on, että työ etenee hitaammin kuin mitä esitetty uudistuksen voimaanpanon aikataulu edellyttäisi. Maakuntien toiminta käynnistyisi pääosin nykyisillä asiakas- ja potilastietojärjestelmillä. Asiakas- ja potilastietojärjestelmien muutokset ja tietojärjestelmien yhtenäistäminen voivat edellyttää siirtymäkauden aikana väliaikaisia ratkaisuja, jotka lisäävät kustannuksia. Myös Vimana Oy:n, Sote-digi-kehitysyhtiön ja Kasvu-digi-kehitysyhtiön vastuita, tehtäviä ja yhteistyötä maakuntien kanssa tulisi selkiyttää. Siten tarkastusvirasto suhtautuu tarkastusvaliokunnan tavoin (TrVL 2/2017 vp) epäillen ICT-ratkaisuilla kaavailtujen säästöjen saavuttamiseen suunnitellussa aikataulussa.

Tarkastusvirasto pitää tarkoituksenmukaisena sitä, että lakiesitys velvoittaisi maakunnan tunnistamaan paljon palveluita käyttävät asiakkaat, vastaamaan palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien määrittelemisestä ja kokonaiskustannuksien hallinnasta sekä huolehtimaan palvelujen yhteensovittamisesta yhdessä palveluntuottajien kanssa. Palvelujen integraatiossa huomio on kiinnittynyt terveydenhuollon ja sosiaalihuollon sekä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palvelujen väliseen yhteensovittamiseen. Tarkastusvirasto korostaa sosiaali- ja terveydenhuollon ja kasvupalveluiden (etenkin rekrytointi- ja osaamispalveluiden sekä kotoutumista edistävien palveluiden) integraation toteutumisen tärkeyttä. Tämänhetkiset tiedot maakuntien hallintorakenteiden valmistelusta osoittavat, että maakunnat suunnittelevat sijoittavansa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja kasvupalvelut erillisiin liikelaitoksiin. Lisäksi näiden palveluiden potentiaalisten tuottajien kirjo on laaja ja erilainen eri puolilla maata. Osa asiakkaista kuitenkin tarvitsee sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita (suoran valinnan palveluita tai asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin avulla hankittavia palveluita) ennen siirtymistään kasvupalveluiden asiakkaaksi tai palvelujen tarve on samanaikainen. Siirtymät palvelujärjestelmien välillä tulisi olla asiakkaalle sujuvia ja joustavia. Lisäksi

julkisen vallan käyttöön sisältyvien viranomaistehtävien vastuiden tulisi olla selkeitä ja hyvien hallintokäytäntöjen mukaisia. Tarkastusvirasto pitää sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän että työllisyyttä edistävien palvelujen toimivuutta ja tehokkuutta keskeisinä tekijöinä uudistuksessa tavoiteltujen säästöjen toteutumisen kannalta.

Merkittävän haasteen maakuntien järjestämisvastuun toteutumiseen muodostaa maakunnan kyvykkyys suoriutua uudistuksen alkuvaiheen tehtävistään. Esitetyn uudistuksen vaiheistusaikataulun mukaan maakunnan tulisi päättää vuoden 2019 aikana muun muassa tuottajien hyväksymismenettelystä, tuottajille maksettavista korvauksista, sopimuskäytännöistä ja -ehdoista sekä maakunnan toiminnan asianmukaisesta seurannasta ja valvonnasta. Maakunnalla tulisi olla myös toimivat ICT-järjestelmät ja riittävät valmiudet asiakastiedon siirtoon, listautumisjärjestelmän käyttöönottoon sekä palveluntuottajien korvausjärjestelmän seurantaan, ylläpitoon ja valvontaan. Samanaikaisesti maakunnan olisi valmisteltava sen oman toiminnan käynnistyminen sekä siihen liittyvät mittavat henkilöstösiirrot, omaisuusjärjestelyt ja tietoarkkitehtuuri. Vaikka esityksessä ehdotettu lain voimaantulon vaiheistus ja maakunnille järjestetty muutostuki tuo joustoa maakuntavalmisteluun sekä antaa aikaa julkisen sektorille ja palvelutuottajille sopeutua uuteen toimintaympäristöön, maakuntien valmistelun tilanne on hyvin erilainen ja on mahdollista, että osalle maakuntia esitetty toimeenpanon aikataulu on edelleen liian kireä.

Sote-palvelujen sopimus- ja korvausjärjestelmän keskeneräisyys ja monimutkaisuus sekä tietopohjan hajanaisuus vaikeuttavat uudistuksen hallittua toimeenpanoa

Uudistuksen toimeenpanossa keskeistä on, kuinka hyvin maakuntien rahoituksessa onnistuttaisiin ottamaan huomioon maakuntien väliset olosuhde-erot, jotka heijastuvat palvelujen tuottamisen kustannuksiin ja palvelujen saatavuuteen. Palvelujen saatavuus riippuisi maakunnan omasta palvelutuotannosta ja sen ohjauksesta sekä siitä, miten maakunta järjestäisi sopimusohjauksen palveluntuottajille asettamillaan ehdoilla ja maksamillaan korvauksilla. Tarkastusvirasto pitää kannatettavana lain tavoitetta, että palvelujen erilaisten tuotantotapojen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta voitaisiin nykyistä paremmin vertailla ja luoda kannusteita kustannusvaikuttavimpien palvelujen kehittämiselle.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan lakiesityksessä kuvatut palveluntuottajien hyväksymismenettelyt ovat pääosin tarkoituksenmukaisia. Lakiesityksen mukaan maakunta voisi hallintopäätöksellään määritellä palveluntuottajille vaatimuksia alueensa väestön, olosuhteiden ja elinkeinorakenteen tarpeita vastaavasti sekä ehtoja koskien palvelujen laatua, palvelutuotannon voimavaroja ja palvelujen saatavuutta, palveluketjujen ja palvelujen yhteensovittamista. Siten maakunnalla olisi mahdollisuus seurata ja ohjata palveluntuottajien toimintaa ja varmistua toiminnan asianmukaisuudesta. Haasteena on, onko maakunnalla riittävä tietopohja ja osaaminen erityisehtojen asettamiselle ja edistävätkö ehdot aidosti asetettuja tavoitteita. Riskejä liittyy myös palveluntuottajan alihankintana tuottamiin palveluihin. Lakiesityksen mukaan maakunnalla ei olisi ohjausvaltaa hyväksytyn palveluntuottajan alihankkijoihin eikä mahdollisuutta arvioida ennakoivalla tavalla palveluntuottajan alihankkijoiden taloudellisia ja toiminnallisia edellytyksiä. Lisäksi olisi tarkoituksenmukaista, että palveluntuottajilta edellytettäisiin jo ilmoittautumisen yhteydessä kuvausta tuotettavan palvelun omavalvonnasta.

Tarkastusvirasto pitää säädöksiä palveluntuottajien velvoitteista ja suoran valinnan palvelujen ja työterveyshuollon eriyttämistä kirjanpidossa ja tuloslaskelmissa tarkoituksenmukaisina. Maakunnan velvollisuus eriyttää maakunnan liikelaitoksen tuottamat suoran valinnan palvelut kirjanpidollisesti muusta liikelaitoksen toiminnasta on välttämätön, jotta kilpailu ei vääristyisi. Toisaalta yksityisen palveluntuottajan velvoite eriyttää omassa kirjanpidossaan suoran valinnan palvelujen tuottamiseen annettu julkinen rahoitus ja kustannukset antaa mahdollisuuden toiminnan kannattavuuden seuraamiseen ja mahdollisen ylikompensaation havaitsemiseen. On myös kohtuullista, että suurten yritysten, suurkonsernien ja ulkomailla toimivien yritysten raportointivelvoitteet olisivat laajoja ja

yksityiskohtaisia, ja pienten yritysten raportointivelvollisuutta kevennettäisiin hallinnollisen taakan pienentämiseksi.

Tarkastusvirasto toteaa, että lakiesityksessä säädetyt maakunnan oikeudet korostavat maakunnan järjestämis- ja ohjausvastuuta, mutta samalla ne luovat sopimusmenettelyistä vaikeasti hallittavan kokonaisuuden. Lakiesityksen mukaan maakunta tekisi etukäteen sopimuksen vain suoran valinnan palveluntuottajien kanssa. Sen sijaan sopimussuhde maakunnan ja asiakassetelillä tai henkilökohtaisella budjetilla hankittavien palvelujen tuottajien kanssa välille syntyisi, kun palveluntuottaja asiakkaan vastaanotettuaan ilmoittaisi maakunnan liikelaitokselle sitoutuvansa palvelun tuottamista koskeviin ehtoihin. Riskinä on, että sopimusmenettelyissä ja maakunnan palvelun tuottamiselle asettamista ehdoista voisi helposti syntyä sekaannuksia maakuntien ja palveluntuottajien välille. Säädökset mahdollistavat sen, että samankaltainen palvelu voisi kuulua useampaan kuin yhteen palvelumuotoon, palvelujen ehdot voisivat vaihdella maakunnittain ja maakunta voisi yksipuolisella päätöksellään muuttaa aiemmin asettamiaan vaatimuksia ja ehtoja palveluntuottajille sekä suoran valinnan palveluista maksamiensa korvausten määrää ja perusteita.

Tarkastusvirasto toteaa, että korvausjärjestelmälle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää korvausjärjestelmän jatkuvaa kehittämistä ja korvausperusteiden tietopohjan täsmentämistä. Tarkastusvirasto pitää erityisen kannatettavana esitettyä suunnitelmaa, jonka mukaan laaditaan esimerkkilaskelmia valinnanvapauden piirissä olevan palvelutuotannon korvausmalleista, asiakassetelien ja henkilökohtaisen budjetin hinnoitteluista, asiakkaiden hyvinvointiriskeistä sekä palveluntuottajien kannustimista.

Kapitaatioon perustuvaa kiinteää korvausta määrittäessään tulisi ratkaista, miten otetaan huomioon asiakkaiden työterveyshuollon palvelujen käyttö siinä tapauksessa, kun sama palveluntuottaja toimii sekä suoran valinnan että työterveyshuollon palvelujen tuottajana. Jotta maakunta pystyisi seuraamaan tehokkaasti niiden suoran valinnan palveluntuottajien toimintaa, jotka tuottavat myös työterveyshuollon palveluja, Kelan ja maakunnan käytössä tulisi olla tieto niistä työterveyshuollon palveluita käyttävistä maakunnan asukkaista, jotka ovat valinneet saman palveluntuottajan myös suoran valinnan palveluilleen. Kiinteä korvauksen suuruuden määrittelyä vaikeuttaa kuitenkin se, että tietoja työnantajien ja palveluntuottajan välisten työterveyshuollon palvelusopimusten sisällöstä ja laajuudesta ei ole saatavilla. Koska työterveyshuollon palvelujen piiriin kuuluu merkittävä osa väestöstä ja kaksi kolmasosaa sosiaali- ja terveydenhuollon korvauksista perustuu lakiesityksen mukaan kiinteään korvaukseen, työterveyshuoltojärjestelmän tulevalla kehityksellä tulee olemaan merkittävä vaikutus sosiaali- ja terveydenhuollon korvausjärjestelmän kustannuksiin. Tarkastusvirasto katsoo, että kiinteään korvaukseen perustuvan mallin ohella uudistuksen toimeenpanon edetessä ja tietopohjan karttuessa tulisi kehittää myös muita korvausmuotoja palveluiden vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden varmistamiseksi. Suorite- ja kannustinperusteisten korvausten käyttö edellyttää riittävää seurantatietoa palveluiden laadusta, vaikuttavuudesta ja kustannustehokkuudesta.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että lakiesitys ei sisällä säännöksiä maakunnan mahdollisuudesta saada lisärahoitusta, jos suoran valinnan palvelujen tuottaminen osoittautuisi kalliimmaksi alueilla, joilla vallitsee markkinapuute. Tilanne saattaisi muodostua maakunnan rahoituksen osalta epätasapainoiseksi myös, jos sopimusehtojen sekä rahoitusratkaisujen kannusteet eivät toimi oikein ja maakunnan liikelaitoksen vastuulle jäisi selkeästi enemmän monia palveluja tarvitsevia kalliita kustannuksia aiheuttavia potilaita. Lähtökohtaisesti maakunnan olisi katettava tarvittava lisärahoitus valtiolta saamastaan yleiskatteellisesta kokonaisrahoituksesta. Tämä saattaisivat asettaa maakunnat keskenään erilaiseen asemaan suhteessa niiden saamaan rahoitukseen.

2 Tarkastusviraston näkemyksiä mahdollisuuksista saavuttaa sote-uudistuksen säästötavoitteet

Maakunta-sote-uudistuksen tavoitteenasettelu on haastava

Tarkastusvirasto pitää tärkeänä tavoitetta pienentää julkisen talouden kestävyysvajetta rakenteellisten uudistusten keinoin ja näkee sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisella olevan merkittäviä mahdollisuuksia toteuttaa tätä tavoitetta. Tarkastusvirasto on finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen raportoinnissaan kiinnittänyt huomiota maakunta-sote-uudistuksen tavoitteenasettelun laajuuteen. Tarkastusvirasto katsoi syksyllä 2016, että lähtökohtaisesti ei ole ongelmallista, että useita laajoja muutoksia suunnitellaan samanaikaisesti, koska eri osa-alueiden uudistukset voivat tukea toisiaan. Toisaalta maakunta-sote-uudistuksen kustannuskehitykseen liittyvän tavoitteen kannalta kokonaisuuden laajuus saattaa aiheuttaa ongelmia. Tarkastusvirasto arvioi samoin kuin tarkastusvaliokunta lausunnossaan (TrVL 2/2017 vp) toteaa, että uudistusta toteutettaessa saatetaan päätyä tilanteisiin, joissa joudutaan tekemään priorisointia terveyserojen kaventamisen ja kustannusten hallinnan välillä. Tarkastusvirasto on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että uudistuksen päätavoitteilla ei ole ollut vahvaa ohjaavaa roolia valmisteluprosessissa.

Tarkastusvirasto katsoo uudistuksen kokonaisuudessaan tukevan vaihtelevasti säästötavoitteen toteutumisen edellytyksiä. Nykyistä suurempien järjestäjäyksiköiden voidaan lähtökohtaisesti arvioida pystyvän toimimaan pitkällä aikavälillä nykyisiä järjestäjiä kustannusvaikuttavammin suuruuden tuomien tehokkuushyötyjen myötä. Maakuntien rahoitusmalli on myös määritelty säästötavoitetta tukevaksi. Uudistuksen vaikutusta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuotantokustannusten kehitykseen on kuitenkin vaikea arvioida, mikä osaltaan aiheuttaa epävarmuutta rahoitusrajoitteen realistisuudelle. Lisäksi maakunta-sote-uudistukseen liittyy merkittäviä siirtymävaiheen muutoskustannuksia, joiden toteutuminen on automaattisempaa kuin uudistuksella tavoiteltavien säästöjen. Yhdistettynä tavoiteltujen säästöjen toteutumisen hitauteen tämä lisää uudistuksen vaikutusten epävarmuutta. Tarkastusvirasto yhtyy tarkastusvaliokunnan lausunnossaan (TrVL 2/2017 vp) esittämään käsitykseen siitä, että edellä kuvattu tilanne voi myös lisätä riskiä julkisen talouden tasapainolle, mikä korostaa tarvetta seurata kustannussäästöjen toteutumista.

Vaikka uudistuksen sisältö on tarkentunut lakiesityksen valmistelun edetessä, epävarmuus vaikutuksista ei kuitenkaan ole olennaisesti pienentynyt. Kustannusten kasvun hillinnän tavoitteen edellytysten arviointi vaatii käytännössä oletuksia säästötavoitteen suhteesta uudistuksen muihin tavoitteisiin. Tällä hetkellä saatavilla olevien vaikutusarvioiden perusteella on epätodennäköistä, että hallituksen esityksissä ja esitysluonnoksissa kuvatut palvelujen saatavuuden parantamisen tavoitteet pystytään toteuttamaan siten, että samalla myös kustannustenhillinnän tavoite toteutuu täysimääräisesti.

Säästötavoite on suuruusluokaltaan huomattava - suhteessa siihen, että suuntaa-antavat kansainväliset (mm. EU, OECD) vertailut viittaavat nykyisen järjestelmän kohtuulliseen kustannustasoon. Koskien sote-järjestelmän kestävyyttä, EU-komission tuottaman vertailun perusteella Suomen sote-järjestelmän kestävyyshaasteet painottuvat pitkäaikaishoivaan (long-term care). Vertailun (ks. Joint Report on Health Care and Long-Term Care Systems & Fiscal Sustainability, lokakuu 2016) mukaan sekä julkiset terveydenhuoltomenot että terveydenhuoltomenot kokonaisuudessaan (sisältäen yksityiset menot) olivat BKT:hen suhteutettuna vertailuvuonna 2013 Suomessa hieman EU-keskiarvon alapuolella. BKT:hen suhteutetut pitkäaikaishoivan menot olivat puolestaan EU-keskiarvoa korkeammat. Asukasta kohti laskettuna terveydenhuollon menot olivat Suomessa lähellä EU-keskiarvoa. Vertailuun sisältyvän kestävyystarkastelun mukaan terveydenhuoltomenojen arvioidaan Suomessa nousevan tulevaisuudessa EU-keskiarvoa maltillisemmin, sekä arvioon sisältyvän referenssiskenaarion että nk. riskiskenaarion mukaisena. Kestävyystarkastelun mukaan jo lähtötilanteessa korkeat pitkäaikaishoivan menot puolestaan tulevat Suomessa myös kasvamaan EU-keskiarvoa selvästi enemmän. Euroopan komissio tulee julkistamaan päivitetyt vertailut ikäsidonnaisten menojen skenaarioista keväällä 2018.

Toisaalta tarkastusvirasto pitää ilmeisenä, että toteutuessaan julkisrahoitteisten palvelujen saatavuuden parantuminen nostaa niiden kysyntää ja käyttöä. Huomio kiinnittyy muun muassa valinnanvapauslakiluonnoksen vaikutusarvioinnissa referoituun informaatioon yksityisen terveydenhuollon suurista käyttäjämääristä sekä yleisperustelujen nykytilan arviointiin sisältyvään informaatioon julkisten palveluiden saatavuuden puutteista. Kokonaisuudessaan julkisrahoitteisten palvelujen saatavuuden parantuminen lisännee palvelujen kysyntää ja julkisia menoja annetulla kustannustasolla, vaikka huomioitaisiin hyödyt, joita varhaisempi hoitoon pääsy tuottaa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että säästöpotentiaalin hyödyntämisen onnistuessakin esimerkiksi alentuneen kustannustason muodossa, vähintään osa saavutetuista säästöistä kuluu muiden tavoitteiden toteuttamiseen.

Esitetty valinnanvapausmalli lisää taloudellisiin vaikutuksiin liittyvää epävarmuutta

Tarkastusvirasto pitää myönteisenä, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kehittämisessä arvioidaan laajasti vaihtoehtoisia tapoja sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen, mukaan lukien markkinoiden hyödyntämiseen ja kilpailuun perustuvat ratkaisut. Sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinoilla korostuvat kuitenkin markkinapuuteilmiöt, kuten epäsymmetrisen informaation ongelma. Ongelma painottuu valinnanvapausmallin kaltaisissa ratkaisuissa, joissa markkinoiden hyödyntäminen tapahtuu suurelta osin kansalaisten tekemien valintojen kautta, eikä julkisen toimijan toteuttaman kilpailuttamisen perusteella.

Valinnanvapausmallin voidaan arvioida kokonaisuudessaan lisäävän maakunta-sote-uudistuksen taloudellisten vaikutusten epävarmuutta. Hallituksen esitykseen sisältyvät arviot valinnanvapausmallin epävarmuustekijöistä näyttäytyvät merkittävinä, vaikka toimeenpanon onnistuminen voikin tuottaa kilpailun lisääntymisen kautta hyötyjä. Valinnanvapausmalli lisää koko maakunta-sote-uudistuksen monimutkaisuutta, mikä lisää uudistuksen onnistumiseen liittyviä riskejä. Esitetyt arviot valinnanvapauslainsäädännön vaikutuksista on tehty tilanteessa, jossa esimerkiksi sairausvakuutuslakiin tehtävät muutokset ja ajankohdat eivät ole tiedossa, mikä osaltaan lisää vaikutusten epävarmuutta.

Valinnanvapausmalli asettaa riskejä myös palveluintegraation toteuttamiselle, koska merkittävä osa palveluiden tuottajista on palveluiden järjestäjän suoran kontrollin ulkopuolella. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden markkinoiden toimivuus on epävarmaa. Huolimatta esityksen mukaisista siirtymäsäännöksistä uudistuksen toimeenpanoaikataulu on haasteellinen, mikä uudistuksen laajan sisällön ohella lisää riskiä siitä, että järjestelmään jää korjattavaa myös julkisen talouden kokonaisvaikutusten näkökulmasta. Aikatauluun tehdyt muutokset verrattuna keväällä 2017 annettuun hallitukseen esitykseen ovat kokonaisuutena katsoen rajallisia.

Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että hallituksen esityksessä on viitattu virkamiesvalmistelussa esillä olleisiin vaihtoehtoisiin tapoihin toteuttaa ja lisätä asiakkaan valinnanvapautta. Yhtenä vaihtoehtona oli esillä malli, jossa julkinen taho toimisi palvelutarpeen arvioinnin kautta portinvartijana muiden toimijoiden palveluihin Malli olisi todennäköisesti antanut parhaillaan käsittelyssä olevaa kokonaisuutta paremmat lähtökohdat säästötavoitteen toteutumiseen, koska julkisella toimijalla (toiminnan rahoittaja) olisi ollut suorempi kontrolli kustannusten syntymiseen.

Esillä olleen toisen vaihtoehtoisen mallin mukaan lainsäädäntöä kehitettäisiin ja valinnanvapautta lisättäisiin nykyisen järjestelmän pohjalta vaiheittain kokeilujen kautta. Kun vaihtoehtoa arvioidaan julkisen talouden kestävyyden ja riskien kannalta, on todennäköistä, että tämäkin vaihtoehtoinen malli olisi ollut kustannusvaikutuksiltaan varmempi ja tukenut paremmin asetetun säästötavoitteen toteutumista verrattuna hallituksen esityksen mukaiseen malliin. Etuna olisi ollut uudistuksen käyttöönottoon liittyvien väliaikaisten ja pidempikestoisten kustannusriskien todennäköinen pienentyminen.

Palvelujen saatavuuden parantumisen mahdollisia vaikutuksia kustannuksiin ei kuvata kattavasti

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota lainsäädännön arviointineuvoston esittämiin suosituksiin hallituksen esityksen vaikutusarviointiin liittyen. Arviointineuvosto lausui 16.2.2018, että ”Esitysluonnoksesta puuttuu kokonaisarvio uudistuksen nettovaikutuksesta julkisiin sosiaali- ja terveysmenoihin. Esitysluonnosta tulisi täydentää tältä osin, sillä menojen kasvun hillintä on sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan uudistuksen keskeinen tavoite.” Tarkastusvirasto puolestaan esitti lausunnossaan hallituksen esitysluonnoksesta 15.12.2017, että vaikutusarviointiin tulisi lisätä skenaariolaskelmia tai muita taloudellisia arvioita tyydyttämättömän palveluntarpeen korjaamisen ja parantuvan saatavuuden myötä yksityisrahoitteiselta puolelta siirtyvien potilaiden vaikutuksista kokonaiskustannuksiin, sisältäen vaihtoehtoisia oletuksia koskien potilasmäärien kasvua ja kustannustason kehitystä. Tämä tukisi mahdollisuuksia arvioida uudistuksen vaikutuksia kokonaiskustannuksiin.

Hallituksen esityksestä ei edelleenkään muodostu kokonaiskuvaa uudistuksen kokonaisvaikutuksista. Vaikutusten kokonaisarviointi onkin maakunta-sote-uudistuksen tapauksessa erittäin vaativaa. Tarkastusvirasto kuitenkin katsoo, että hallituksen esitykseen olisi ollut tarpeellista ja mahdollista tuottaa kattavampia ja selkeämpiä arvioita palvelujen saatavuuden parantumisen mahdollisista vaikutuksista julkisiin menoihin.

Uudistukselle asetetun taloudellisen tavoitteen toteutumiseen liittyy tällä hetkellä suurta epävarmuutta, mikä korostaa riskialttiimpien osa-alueiden harkintaa jatkovalmistelussa esimerkiksi toimeenpanoaikataulun osalta, uudistuksen vaikutusten tarkkaa seurantaa ja valmiutta muutoksiin ja lisätoimiin, mukaan lukien sellaiset sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksiin vaikuttavat toimenpiteet, jotka eivät kuulu tämänhetkiseen uudistuskokonaisuuteen. Tällaisia toimenpiteitä voidaan arvioida esimerkiksi monikanavarahoituksen uudistamisen yhteydessä, ja etsimällä laaja-alaisesti mahdollisimman tehokkaita keinoja vaikuttaa palvelutarpeen kehitykseen. Tavoitteiden laajuuden ja niiden saavuttamisen vaativuuden takia tarkastusvirasto pitää tärkeänä myös valmiutta asettaa uudistuksen tavoitteita tärkeysjärjestykseen.

3 Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muutosesityksen vaikutukset tarkastusviraston toimintaan ja resursseihin

Hallituksen esityksessä ehdotetaan valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 2 §:n muuttamisesta siten, että lain 2 §:n 1 momenttiin lisättäisiin seuraava uusi 2a kohta:

Tarkastusoikeus

Tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa:

2 a) maakuntien ja maakuntalain (/) 4 §:ssä tarkoitettuun maakuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä mainitussa pykälässä tarkoitettujen muiden yhteisöjen, säätiöiden ja laitosten taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta siltä osin kuin kyse on maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palveluiden tuottamisesta taikka maakunnan omistukseen, sopimukseen tai rahoitukseen perustuvasta maakunnan muusta toiminnasta. Tarkastusvirasto pitää laajaa tarkastusoikeutta tarkoituksenmukaisena.

Eduskunnan budjettivalta

Eduskunnan valvontavallan ja valtiontalouden tarkastusviraston tehtävän kannalta lakiin esitetty lisäys on perusteltu, jotta eduskunta voisi valvoa tarkastusviraston tarkastuksen ja asiantuntijatyön avulla maakuntien toimintaa valtiolta saadun rahoituksen käytön osalta. Tarkastusviraston tarkastusoikeuden laajentamisella maakuntien toimintaan liittyvään talouteen on näin asiallinen yhteys valtiontalouden tarkastusviraston perustuslain 90 §:ssä säädettyyn valtion taloudenhoidon tehtäväalaan.

Maakuntien tarkastuksen säätäminen tarkastusviraston tehtäväksi on merkittävä muutos ja lisäys tarkastusviraston tehtäviin. Tarkastusviraston tehtävänä olisi tarkastus- ja asiantuntijatyöllä palvella eduskuntaa lainsäätäjänä ja valtion talousarvion päättäjänä ja varmistaa, että eduskunnalla ja ohjaavilla ministeriöillä on käytössään oikeat ja riittävät tiedot valtiolta saadun rahoituksen käytön osalta ja maakuntien taloudesta. Tarkastusviraston tehtävänä olisi myös arvioida uudistuksen ja mahdollisten myöhempien muutosten kokonaistavoitteiden toteutumista suhteessa julkisen talouden tilaan ja kestävyysvajeen.

Tarkastukset toteutettaisiin kaikissa maakunnassa tai tarkastuskohtaisesti erikseen kohdennettuna osassa maakuntia. Tarkastusviraston tarkastusoikeudet ja aktiivinen rooli varmistaisivat osaltaan, että eduskunta ei olisi pelkästään maakuntien ja niitä ohjaavien valtion viranomaisten tiedontuotannon varassa arvioidessaan maakuntien toimintaa ja maakuntia koskevan lainsäädännön uudistustarpeita. Maakunnan tilinpäätöksen keskeinen tilivelvollisuutta toteuttavan tarkastuksen keskeinen ulottuvuus eduskunnalle ja ohjaaville ministeriöille olisi osoittaa, miten maakunta on pitäytynyt sille asetetussa budjettitavoitteessa ja noudattanut myös muita valtion talouteen ja vastuisiin vaikuttavia säännöksiä. Tarkastusviraston tehtävänä olisi siten varmentaa eduskunnan budjettivallan toteutuminen.

Vaikutukset talousarvioon ja henkilöresursseihin

Tarkastusviraston TAE 2019 valmistelun yhteydessä on maakuntien tarkastustehtävän hoitamiseksi tehty muutoksia viraston määrärahahakehykseen vuosille 2019 – 2021. Eduskunnan kansliatoimikunnalle annettava TAE 2019 sisältää 998 000 euron suuruisen määrärahan lisäyksen. Se kohdentuu pääosin maakuntien tarkastuksen henkilöstö- ja koulutusmenoihin sekä tehtävän hoitamiseksi tarvittavien tietojärjestelmien ja digitalisaatioon liittyviin investointeihin. Lisäykseen sisältyy maakuntavaaleihin ja niihin liittyvän vaalirahoituksen valvontatehtävän kasvu. Henkilöresurssien lisäykset on jaksotettu siten, että vuosille 2019 ja 2020 kohdentuisi kahden henkilötyövuoden ja 2011 kolmen henkilötyövuoden lisäykset 2021. Henkilöstökulujen euromääräinen tavoite kasvaisi henkilötyövuosien lisäysten johdosta noin 200 000 euroa vuodelle 2019.