Valiokunnan lausunto TrVL 2/2017 vp– HE 47/2017 vp

Tarkastusvaliokunta

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

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 47/2017 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Minna Saario, sosiaali- ja terveysministeriö
- ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Kai Mykkänen, ulkoasiainministeriö
- yksikön päällikkö Jukka Pesola, ulkoasiainministeriö
- kaupallinen sihteeri Kristiina Kauppinen, ulkoasiainministeriö
- erityisasiantuntija Juuso Oilinki, oikeusministeriö
- osastopäällikkö, ylijohtaja Terhi Järvikare, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Niko Ijäs, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Paula Kirppu, valtiovarainministeriö
- hallintojohtaja Mikko Koiranen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- tuloksellisuustarkastuspäällikkö Anna-Liisa Pasanen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- kehittämispäällikkö Sari Korento, Suomen Kuntaliitto
- liiketoimintajohtaja Minna Ainasvuori, BDO-konserni.

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- ulkoasiainministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- filosofian dosentti Thomas Wallgren, Helsingin yliopisto.

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tarkastusvaliokunta on lausunnossaan keskittynyt muutamaan oman toimialansa kannalta keskeiseen asiaan. Valiokunta on ensinnäkin perehtynyt siihen, miten pääosin valtion rahoittamien palvelujen valvonta on jatkossa järjestetty sen varmistamiseksi, että veronmaksajien rahat on käytetty laillisesti ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Uudistuksen lähtökohtia on, että yksityiset ja julkiset palvelujen tuottajat ovat keskenään mahdollisimman yhdenvertaisessa asemassa ja että omistajatahosta riippumatta valinnanvapauden piiriin kuuluvat palvelut ovat perusoikeuksia toteuttavia ja maakunnan järjestämis- ja rahoitusvastuulla olevia julkisia palveluita. Hallituksen esityksen mukaan palvelujen tuottajat ovat yksityisoikeudellisia yhtiöitä tai yhteisöjä, jotka olisivat joko maakuntien tai yksityisten tahojen omistamia.

Tämän lisäksi valiokunta on selvittänyt, sisältyykö ehdotettuun lainsäädäntöön valtion näkökulmasta taloudellisia riskejä ja miten nämä riskit on arvioitu. Erityiskysymyksenä valiokunta on käsitellyt tilannetta, jossa eduskunta tulevaisuudessa päättäisi muuttaa lainsäädäntöä siten, että yksityiset palvelujen tuottajat eivät voisi entiseen tapaan jatkaa toimintaansa. Tämän lisäksi valiokunta nostaa esiin sote- ja maakuntauudistuksella tavoiteltaviin säästöihin ja tietojärjestelmiin liittyviä riskejä.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeuden laajentaminen ja maakuntalain tarkastusjärjestelmä

Hallituksen esityksen mukaan Valtiontalouden tarkastusvirastosta annettuun lakiin lisättäisiin uusi kohta, jonka mukaan tarkastusvirastolla olisi oikeus tarkastaa maakuntien sekä maakuntalain 4 §:ssä tarkoitettujen maakuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Esitys pohjautuu maakuntalain (HE 15/2017 vp) 109 §:ään. Maakuntalakiin sisältyvät myös säännökset maakunnan hallinnon ja talouden tarkastuksesta, ja sen 110 §:ssä säädettäisiin tarkastuslautakunnan ja tilintarkastajan tietojensaantioikeudesta.

Maakuntavaltuusto asettaisi tarkastuslautakunnan, joka huolehtisi maakunnan hallinnon ja talouden tarkastamisen ja arvioinnin järjestämisestä ja muista sille säädetyistä tehtävistä. Tarkastuslautakunnan tehtävänä olisi valmistella maakuntavaltuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat. Tarkastuslautakunnan valmisteltaviin asioihin kuuluisivat muun muassa tilintarkastajan valintaa koskevan tarjouskilpailun järjestäminen ja ehdotuksen teko valtuustolle sekä tilintarkastussopimuksen noudattamisen valvonta. Tarkastuslautakunta tekisi myös valtuustolle ehdotuksen tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapauden myöntämisestä tilivelvollisille ottaen huomioon tilintarkastajan tilintarkastuskertomuksessa antamat lausunnot.

Maakuntavaltuusto valitsisi hallinnon ja talouden tarkastamista varten tilintarkastusyhteisön. Tilintarkastusyhteisön ja sen määräämällä vastuunalaisella tilintarkastajalla tulisi olla edellytykset riippumattoman ja riittävän laajan tilintarkastuksen toimittamiseen. Esityksen mukaan maakuntavaltuuston ja tarkastuslautakunnan tulisi osaltaan huolehtia siitä, että edellytykset riippumattomaan sekä laadullisesti ja määrällisesti riittävän laajaan tilintarkastukseen on huomioitu muun muassa tilintarkastuspalveluja koskevissa tarjouspyynnöissä ja sopimuksissa. Tilintarkastajien

tarkastusvelvollisuuden piiriin kuuluisi myös tarkastaa, onko maakunnan sisäinen valvonta järjestetty asianmukaisesti.

Maakuntahallituksen tulee myös järjestää maakunnan riippumaton sisäinen tarkastus. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on varmentaa maakunnan sisäisen valvonnan toimivuus. Hallituksen esityksen mukaan sisäisen valvonnan toimivuuden merkitys korostuu maakunnan toiminnan ollessa organisoituna monimuotoisesti eri organisaatiomuotoihin. Maakuntalaissa ei ehdoteta säädettäväksi tarkemmin sisäisen tarkastuksen järjestämismallista. Sisäinen tarkastus voidaan järjestää esimerkiksi maakunnan omana toimintana, yhteistoimintana muiden maakuntien kanssa tai se voidaan hankkia ulkopuolisilta palvelujen tuottajilta. Valiokunta pitää sisäisen tarkastuksen huolellista järjestämistä tärkeänä ja katsoo, että sisäisestä tarkastuksesta tulisi olla maakunnassa erillinen suunnitelma.

Tarkastusvirastolle ehdotetaan oikeutta tarkastaa maakuntalain 4 §:ssä tarkoitettujen muiden yhteisöjen, säätiöiden ja laitosten taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta siltä osin kuin kyse on maakunnan järjestämisvastuulle ja siten maakunnan rahoitusvastuulle kuuluvien palveluiden tuottamisesta taikka maakunnan omistukseen, sopimukseen tai rahoitukseen perustuvasta maakunnan muusta toiminnasta.

Maakunnan toiminnan kattava tarkastusoikeus olisi tarkoitettu laajaksi. Tarkastusoikeus kattaisi ensinnäkin maakuntalaissa tarkoitetun maakuntakonsernin eli kunkin maakunnan ja sen määräysvallassa joko suoraan tai väliyhteisöjen tai -säätiöiden välityksellä olevat yhteisöt ja säätiöt. Tällaisia maakuntakonserniin kuuluvia yhteisöjä olisivat esimerkiksi maakunnalle palveluja tuottavat maakuntayhtiöt riippumatta siitä, toimivatko ne yleisesti markkinoilla vai eivät.

Tarkastusviraston tarkastusoikeus kattaisi maakuntakonsernin lisäksi maakuntalaissa tarkoitetun maakunnan muun toiminnan eli maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen tuottamisen maakuntakonsernin ulkopuolisissa yhteisöissä, säätiöissä ja laitoksissa sekä maakunnan omistamiseen, maakunnan tekemään sopimukseen ja maakunnalta tulevaan rahoitukseen perustuvan maakunnan muun toiminnan taloudenhoidon. Tarkastusoikeus koskisi tällä perusteella muun muassa yhden tai useamman maakunnan tai yhden tai useamman maakunnan ja valtion yhteisessä määräysvallassa olevia yhteisöjä ja säätiöitä, joissa maakunnalla ei ole määräysvaltaa. Kyse voisi olla esimerkiksi maakuntien yhteisistä yhtiöistä. Näihin kuuluisivat myös maakuntalaissa säädettävät maakuntien valtakunnalliset palvelukeskukset.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus kattaisi maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palveluiden tuotannon muissa kuin maakuntakonserniin kuuluvissa yhteisöissä, säätiöissä ja laitoksissa, esimerkiksi pääosin tai kokonaan yksityisesti omistetuissa yhtiöissä. Nämä yhteisöt, säätiöt ja laitokset kuuluisivat tarkastusviraston tarkastusoikeuden piiriin siltä osin kuin kyse olisi maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluvien palvelujen tuottamisesta esimerkiksi sopimukseen taikka laissa säädettyyn tai maakunnan antamaan julkiseen palveluvelvoitteeseen (SGEI; services of general economic interest) perustuen ja tähän liittyvästä rahoituksesta.

Tarkastusviraston tarkastusoikeuden saattaminen koskemaan myös maakuntakonserniin kuulumattomia toimijoita on esityksen mukaan perusteltua siksi, että tällöin viime kädessä valtion maakuntien rahoituslain mukaisesti rahoittamien, perusoikeuksia toteuttavien julkisten palveluiden

tuotanto on samanlaisen tarkastuksen piirissä. Näin myös erilaisia julkista tehtävää toteuttavia tuottajia koskevat yhtäläiset periaatteet myös valvonnan osalta niiden omistuspohjasta riippumatta.

Edelleen hallituksen esityksen mukaan Valtiontalouden tarkastusviraston tekemä tarkastus ei korvaisi tarkastusoikeuden piiriin kuuluvan yhteisön tai säätiön omaa lakisääteistä tilintarkastusta tai maakunnan tarkastuslautakunnan toimintaa, vaan turvaisi valtion etua luonteeltaan julkisen tehtävän varainkäytön valvonnassa. Valtiontalouden tarkastusvirasto huolehtisi tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä maakuntien tilintarkastajien, tarkastuslautakuntien ja sisäisen tarkastuksen kanssa.

Valiokunta pitää esitettyä tarkastusoikeuden laajentamista oikeana ratkaisuna, koska maakuntien toiminta muodostaa merkittävän osan rahoituksellisesti valtion vastuulla olevasta julkisesta taloudesta ja perusoikeussidonnaisesta palvelutuotannosta. On myös perusteltua, että valtion rahoituksella tapahtuva palvelujen tuottamisen valvonta tulee toteuttaa lainsäädännöllä samalla tavalla riippumatta palveluntuottajasta. Tarkastusvirastolla on myös oikeus saada viranomaisilta ja muilta 2 §:ssä tarkoitetuilta viipymättä ne asiakirjat, selvitykset ja muut tiedot, jotka ovat tarpeen tarkastusvirastolle säädetyn tehtävän hoitamiseksi.

Oikeusministeriön mukaan sote- ja maakuntauudistus tuo huomattavia rakenteellisia muutoksia koko yhteiskunnalle ja synnyttää uusia rajapintoja julkisen vallan käytön ja yksityisten toimijoiden välille. Muutokset saattavat ministeriön mukaan väärin toteutuessaan luoda olosuhteet korruptiolle, minkä vuoksi huomiota tulee kiinnittää lainsäädännön täsmällisyyteen, valvonnan tehokkuuteen ja päätöksenteon avoimuuteen. Ministeriö painottaa, että sote- ja maakuntauudistuksen myötä sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottaminen siirtyy yhä enemmän kunnilta julkisessa omistuksessa oleville osakeyhtiöille, jotka eivät kuulu julkisuuslain piiriin, mikä vaikeuttaa esim. tavallisten kansalaisten ja median tiedonsaantia ja valvontaa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota valvontaan liittyviin lisäresurssitarpeisiin. Toiminnan laillisuuden ja eettisyyden säännöllinen ja tehokas valvonta ja korruptiivisen toiminnan paljastuminen edellyttävät ministeriön mukaan riittäviä taloudellisia ja henkilöresursseja, säännöllistä läsnäoloa maakunnissa ja pitkäjänteistä työtä ja sitoutumista.

Kuntaliitto pitää sinänsä perusteltuna, että tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa valtionrahoituksen käyttöä, mutta tuo esiin, että tarkastusvirastolle ehdotettavat tehtävät ovat päällekkäisiä maakuntalaissa säädettävien tilintarkastajan (hallinnon ja talouden laillisuuden tarkastus) ja tarkastuslautakunnan (tarkoituksenmukaisuuden ja tuloksellisuuden tarkastus) tehtävien kanssa. Kuntaliiton mukaan näiden toimijoiden suhdetta tulisi selkiyttää myös säännöksissä. Kuntaliitto kiinnittää huomiota myös siihen, että hallituksen esityksestä puuttuvat taloudelliset vaikutusarvioinnit ja esitykset siitä, millaisin resurssein tarkastuksia on tarkoitus tehdä. Myöskään tarkastusviraston tai tilintarkastusyhteisöjen toimintaan kohdistuvista vaikutuksista ei ole arvioita.

Kun otetaan huomioon maakuntahallinnon laajuus, tehtävät, organisaatioiden koko, rahavirtojen suuruus ja maakunnan käytössä olevien julkisten varojen laajuus, on tarkastusviraston tarkastustoimintaa perusteltua laajentaa. Tarkastusvirastolle ei kuulu tilintarkastus, vaan virasto tarkastaa toimien laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta, millä puolestaan varmistutaan veronmaksajien rahojen järkevästä käytöstä. Valiokunta pitää tärkeänä, että tarkastusvirasto kykenee suuntamaan

riittävät voimavarat ja tekemään pitkäjänteistä työtä tuottaessaan eduskunnalle sen tarvitsemaa tietoa erityisesti valtion rahoituksen perustana olevien tavoitteiden saavuttamisesta ja palvelutuotannon toteutumisesta. Valiokunta pitää perusteltuna, että maakuntien tilintarkastuksen ja tarkastusviraston tarkastustoiminnan toimivuudesta tehdään yhteinen arvio ensimmäisen maakuntavaltuustokauden jälkeen.

Valiokunta korostaa lakisääteisen, riippumattoman ja asiantuntevan tilintarkastuksen riittävää resursointia sekä painottaa maakuntavaltuuston ja tarkastuslautakunnan osaamista ja vastuuta tilintarkastustehtäviä kilpailutettaessa. Valiokunnan käsityksen mukaan tilintarkastuksen tilaajan tulee jo tilausvaiheessa määritellä riittävä ajallinen laajuus tilintarkastuksen tekemiselle. Lisäksi on perusteltua edellyttää, että näin vaativaan tilintarkastukseen osallistuu riittävän kokeneita tilintarkastajia. Patentti- ja rekisterihallituksen vastuulla olevan laaduntarkastuksen tavoitteena on puolestaan varmistua muun muassa siitä, että tilintarkastustyö on suoritettu tilintarkastuslain säännöksiä ja hyvää tilintarkastustapaa noudattaen julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta annetun lain sekä muuhun lainsäädäntöön perustuvien vaatimusten mukaisesti. Laaduntarkastuksen perusteella PRH voi antaa suosituksia ja ohjeita. Valiokunnan käsityksen mukaan etenkin siirtymävaiheessa organisaatioiden koko ja monimuotoisuus asettavat erityisen suuria vaatimuksia tarkastusten suorittamiselle, ja valiokunta kiinnittääkin PRH:n huomiota asiaan ohjauksen näkökulmasta.

Yritysten investointisuojaan kohdistuva riski

Valiokunta kuuli valtiovarainministeriötä, sosiaali- ja terveysministeriötä sekä ulkoasiainministeriötä sen selvittämiseksi, miten yritysten investointisuoja on ollut esillä valmisteltaessa hallituksen esityksen mukaista sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapausjärjestelmää ja minkälaisia riskiarviota asiasta on tehty.

STM:n mukaan valmisteltaessa esitystä valinnanvapauslaiksi on arvioitu erityisesti suhdetta Euroopan unionin lainsäädäntöön ja sen mukaiseen valtiontukisääntelyyn ja taloudellisen toiminnan käsitteeseen. Tehdyn arvioinnin perusteella päädyttiin siihen, että hallituksen esityksen mukainen malli olisi samalla ongelmattomin EU-sääntelyn kannalta.

Euroopan unionin ja Kanadan välille neuvoteltu vapaakauppasopimus (CETA-sopimus) koskee myös palvelujen tuottamista ja niihin perustuvia investointeja. Sopimukseen sisältyvät myös säännökset investointisuojasta ja riitojenratkaisuelimestä.

STM:n mukaan CETA-sopimus ei kata julkisia palveluja, joiksi katsotaan palvelut, joita ei tarjota kaupallisesti eikä kilpailtaessa yhden tai useamman taloudellisen toimijan kanssa. Koska julkisia palveluita koskevien määritelmien tulkinta Suomen sosiaali- ja terveyspalvelurakenteen osalta ei ole yksiselitteinen, on Suomi tehnyt sopimuksen sitoumuksiin tarvittavat sosiaali- ja terveyspalveluita koskevat rajoitukset. Rajoitukset sulkevat kyseiset alat sopimuksen markkinoillepääsyä koskevien sitoumusten ulkopuolelle ja turvaavat kansallisen sääntelyvapauden näillä aloilla myös tulevaisuudessa.

Sopimuksessa säädetään myös investointien suojasta, jonka mukaan osapuolten on kohdeltava sopimuksen kattamia sijoituksia oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti. Investointisuoja ei koske

sijoitusten markkinoillepääsyä vaan ainoastaan sijoituksia, jotka on jo tehty maan lakien ja määräysten mukaisesti. Ulkoasiainministeriön mukaan CETA-sopimuksen investointisuojaa koskevassa osiossa taataan sopimuksen osapuolten lainsäädäntöoikeus. Sopimuksen velvoitteet eivät vaikuta osapuolten oikeuteen säännellä sellaisia toimia, jotka ovat tarpeen legitiimien politiikkavelvoitteiden, kuten terveyden, turvallisuuden, ympäristön, julkisen moraalin ja kuluttajan suojelun, saavuttamiseksi.

Sopimuksessa todetaan, että sopimus ei esimerkiksi myöskään estä sopimusvaltioita muuttamasta lainsäädäntöään niin, että se vaikuttaisi negatiivisesti sijoittajan sijoitukselleen asettamiin tuotto-odotuksiin. Tällaiset sääntelytoimet, kun ne ovat tasapuolisia eivätkä sopimusvelvoitteiden vastaisesti syrjiviä ulkomaisten ja kotimaisten sijoittajien välillä, eivät lähtökohtaisesti muodostaisi sopimusrikkomusta. Sopimuksessa selvennetään, että pelkästään se, että osapuoli sääntelee tai muuttaa lainsäädäntöään tavalla, joka vaikuttaa kielteisesti investointiin tai puuttuu sijoittajan odotuksiin esimerkiksi voitoista, ei tarkoita sijoitusten kohtelua koskevien määräysten rikkomista. On kuitenkin huomattava, että palvelujärjestelmän muutoksista voi syntyä markkinoilla jo oleville yksityisille toimijoille mahdollisuus hakea korvauksia tuotto-odotusten muuttuessa tai poistuessa kokonaan.

Sopimus ei siten anna ulkomaisille yrityksille parempaa oikeutta korvauksiin kuin kansallisille yrityksille. CETA-sopimuksen ja valinnanvapausmallin yhteisvaikutuksista ei ministeriön mukaan ole tehty erikseen perusteellista arviota, koska sitä ei ole katsottu tarpeelliseksi. Sopimus ei estä kansallisen lainsäädännön muuttamista ja sen kattamien palvelujen poistamista markkinoilta ja ottamista takaisin julkiseen tuotantoon. Näin ollen Suomi voisi edelleen päättää julkisten palveluiden (esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden) järjestämistavasta ja rahoituksesta, mutta tämä olisi tehtävä investoijien kohtelusta annettujen määräysten puitteissa, ja nämä uudet päätökset voivat johtaa korvausvaateisiin.

Ulkoasiainministeriön mukaan sopimus ei vaadi yksityistämään näitä palveluja tai estä julkisten palveluiden katteen laajentamista tulevaisuudessa. Ministeriön mukaan sopimus ei myöskään estä julkisia tahoja palauttamasta niitä palveluja, jotka on aiemmin yksityistetty tai kilpailutettu, takaisin julkisen tahon tuotantoon.

STM:n mukaan mahdolliset riskit voisivat liittyä tilanteeseen, jossa eduskunta muuttaisi lainsäädäntöä siten, että yksityiset palvelujen tuottajat eivät voisi entiseen tapaa jatkaa toimintaansa. CETA-sopimus kuitenkin mahdollistaa lainsäädännön muutokset ja myös sellaiset, joissa julkinen toimija laajentaa omaa palvelutuotantoaan. Tämä voidaan tehdä siten, että muutoksilla on negatiivinen vaikutus sijoittajan tuotto-odotuksiin. Muutosten on kuitenkin oltava perusteltuja ja kohdeltava samalla tavalla sekä kansallisia että ulkomaalaisia sijoittajia. Kun otetaan huomioon perustuslain säännökset mm. yhdenvertaisuudesta ja omaisuuden suojasta, ei CETA-sopimus tältä osin tuo ministeriön mukaan uusia rajoitteita lainsäätäjän toiminnalle.

CETA-sopimukseen sisältyy mahdollisuus viedä mahdolliset sopimuksen osapuolen investointisuojaa koskevat sopimusrikkomukset arvioitaviksi riidanratkaisuelimeen. Jos ulkomaalainen sijoittaja esimerkiksi epäilisi, että lainsäädäntöä muutetaan perusteettomasti ulkomaisia sijoittajia syrjiväksi, asiaan on saatavissa puolueeton ratkaisu. Lisäksi CETA-sopimuksessa on määritelty

korvausperusteet vain objektiivisten menetysten suuruisiksi, mikäli osoittautuisi, että lainsäädäntöä on muutettu sopimuksen vastaisesti.

Valiokunnan käsityksen mukaan objektiivisen menetyksen arvioiminen ei ole yksiselitteistä ja ongelmatonta. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan korvaussumman määrittely tyhjentävästi kaikki tilanteet etukäteen huomioiden on haasteellista ja on mahdollista, että osapuolilla on eri käsitys lunastettavan varallisuuden arvosta. Tästä esimerkkinä potilastietojen arvo tai lunastusoikeuden ulottuminen kolmannelle osapuolelle ulkoistettuun palvelun osaan, jolloin asia voisi nousta ratkaistavaksi sopimuksen tarkoittamassa riitojenratkaisuelimessä. Riskin toteutumisen todennäköisyyttä on valtiovarainministeriön mukaan vaikea arvioida ennakolta.

Johtopäätöksenään saatujen selvitysten perusteella valiokunta toteaa, että valtion taloudellinen riski näyttää muodostuvan siitä, jos lainsäätäjä tulevaisuudessa haluaisi palauttaa jo kertaalleen yksityistetyt palvelut julkisen tahon tuotettaviksi. Tällöin valtio/maakunnat joutuvat varautumaan maksamaan korvauksia niin kotimaisille kuin ulkomaisillekin yksityisille toimijoille. Epätietoisuus korvausten määrästä tai pelko huomattavista korvauksista voi tosiasiallisesti johtaa siihen, että markkinoiden avaaminen jää pysyväksi. Sen sijaan EU:n ja Kanadan välinen CETA-sopimus ei näyttäisi saatujen selvitysten mukaan aiheuttavan valtiolle uusia julkisiin palveluihin liittyviä riskejä, jos kotimaisia ja kansainvälisiä yrityksiä kohdellaan yhdenmukaisella tavalla.

Uudistuksella tavoiteltaviin kustannussäästöihin ja tietojärjestelmiin perustuvat riskit

Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena on, että sosiaali- ja terveyspalveluiden menojen kasvua vähennettäisiin kolmella miljardilla eurolla vuoteen 2029 mennessä. Lisäksi uudistuksen aikana tavoitellaan tietojen ja tietojärjestelmien integraatiota sekä tietojärjestelmien kehittymistä palvelujen digitalisoinnin paremmin mahdollistavaksi. Uudistuksen tavoitteiden toteutuminen digitalisoinnin avulla edellyttää hallituksen esitysten mukaan merkittäviä panostuksia toimialakohtaiseen ICT:hen ja maakunnan järjestämistehtävää tukeviin välineisiin. Myöhemmin toiminnan muutoksen avulla säästöjä tuovien investointien kustannuksiksi on arvioitu alustavasti yli 1 000 miljoonaa euroa. Arvio sisältää sekä käynnissä olevat kehittämishankkeet että uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi suunnitteilla olevat kehittämishankkeet. Säästöt kohdentuisivat henkilöstö-, talous- ja tietohallintoon, hankintojen valmisteluun sekä niiden toteutukseen. Kustannusten aleneminen edellyttää tuottamisvastuussa olevissa organisaatioissa investointeja muun muassa yhtenäisiin tietojärjestelmäratkaisuihin.

Tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämisellä ja toiminnan kehittämistä digitalisoimalla odotetaan olevan positiivisia vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvun hillintään. Aiempien kokemusten perusteella uudistuksissa ICT:n avulla saatavat toiminnan hyödyt toteutuvat vasta noin 5—10 vuoden päästä. Maakuntien ICT-kustannukset eivät esityksen mukaan siirtymäaikana tule vähenemään, koska tietojärjestelmien integraatiosta ja muista pakollisista organisaatiorakenteiden ja toiminnan muutoksista johtuvat kustannukset kasvavat.

Valinnanvapaus- ja monituottajamallilla tavoitellaan kilpailun kautta toteutuvia tehokkuushyötyjä. Valinnanvapausuudistus koskee koko sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Tätä varten rakennetaan kansallinen seurantajärjestelmä, joka mahdollistaa uudistuksen vaikutusten arvioinnin ja eri maakuntien välisen vertailun.

Uudistuksen laajuus ja merkittävyys huomioiden kustannussäästöihin ja palveluiden saatavuuteen liittyy vaikeasti hahmotettavia riskejä. Ne liittyvät mm. markkinoiden kehittymiseen, kustannusten kehittymiseen ja julkisen palvelun osuuteen verrattuna yksityisiin toimijoihin.

Valiokunta pitää tarkastusviraston tavoin sote-uudistuksen kolmen miljardin euron kustannussäästötavoitetta suuruudeltaan ja aikataulultaan erittäin kunnianhimoisena. Se tarkoittaa yli kymmenen prosentin säästöä sote-palvelujen tuottamiseen käytettävistä menoista nykytasoon verrattuna. Riskinä on myös, että kustannusten hillitseminen valtion talousohjauksen keinoin voi supistaa palveluvalikoimaa tai palvelutasoa. Hallituksen esityksen mukaan menojen kasvua hillitsevien toimien odotetaan realisoituvan vasta useiden vuosien kuluttua. Näitä toimenpiteitä ovat mm. kalliiden laitospalvelujen vähentäminen, perustason palvelujen tuottavuuden kasvattaminen, kalliissa erikoistuneissa terveyspalveluissa laadun, vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantaminen sekä resurssitarpeen vähentäminen koko järjestelmässä digitalisaation ja sähköisten palvelujen avulla. Asiantuntijakuulemisen mukaan säästöjä ei ole voitu valmisteluvaiheessa varmuudella todentaa. Suuret odotukset kohdentuvat tietojärjestelmien järkevän käytön avulla saataviin säästöihin (jopa 60 %), jonka edellytyksenä on muun muassa oikeanlaisten investointien tekeminen. Liikkeelle on tarkoitus lähteä rakentamalla rajapinta Kanta-järjestelmään, johon myös yksityisten tuottajien tulee lain mukaan liittyä.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan säästötavoitetta tulee tarkastella myös uudistuksen aiheuttamia siirtymäkustannuksia vasten. Hallituksen esityksessä kuvattujen siirtymä- tai muutoskustannusten (palkkaharmonisointi, ICT, kiinteistöt) toteutuminen vaikuttaa perustuvan enemmän oletuslaskelmiin kuin pidemmällä aikavälillä toteutuviin säästöihin. Valiokunnan mielestä tämä voi myös lisätä riskiä julkisen talouden tasapainolle, ja valiokunta korostaa erityistä tarvetta seurata kustannussäästöjen toteutumista.

Tarkastusviraston mukaan valtakunnallisesti yhtenäisellä ohjauksella tulee varmistaa, etteivät kehittämishankkeet ja muut rahoitettavat toimenpiteet ole päällekkäisiä eivätkä ristiriitaisia. Digitalisaatiota edistävä kehittäminen on tuloksellista ja kustannustehokasta vain silloin, kun se perustuu yhteisiin tavoitteisiin ja niiden perusteella tehtyyn kokonaisarkkitehtuuriin. Tässä tarvitaan viraston mukaan ohjaavien ministeriöiden yhteistyötä, johon maakuntien ja sote-palvelujen tuottajien edustajilla on mahdollisuus osallistua. Maakunta- ja sote-uudistuksen ICT-ratkaisujen toteutus ja digitalisaation toimeenpano tulee toteutumaan vaiheittain, ja vuoteen 2019 mennessä voidaan toteuttaa vain osa tarvittavista toimenpiteistä. Tässä vaiheessa on valiokunnan tiedon mukaan varattu 1,5 mrd. euroa digitaalisten ratkaisujen uudistamiseen.

Tarkastusvaliokunta on viimeisten kymmenen vuoden aikana käsitellyt useasti viranomaisten sähköisiä tietojärjestelmiä ja niiden kehittämisessä sekä käytössä ilmenneitä ongelmia. Eduskunta edellytti jo vuonna 2008 tarkastusvaliokunnan ehdotuksesta, että hallitus valmistelee valtion tietohallinnon vaikuttavuuden lisäämiseksi tarpeellisen lainsäädännön, jossa määritellään valtiovarainministeriön ohjaustoimivalta ja muut tarpeelliset asiat (TrVM 1/2008 vp). Lainsäädännön lisäksi eduskunta on edellyttänyt, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin, joilla taataan julkishallinnon ja ensimmäiseksi terveydenhuollon tietojärjestelmien yhteentoimivuus, yhteiset sovelluspalvelut ja avoimet rajapinnat tietojärjestelmien väliseen saumattomaan tietojenvaihtoon (TrVM 6/2008 vp). Samoin eduskunta on edellyttänyt, että hallitus varmistaa kansallisen terveydenhuollon tietojärjestelmän käyttöönoton laissa asetetun aikataulun mukaisesti 1.4.2011 mennessä. Sit-

temmin eduskunta on siirtänyt lain voimaantuloajan vuodelle 2014, koska tavoitetta ei määräajassa saavutettu.

Aiempaan kokemukseensa perustuen valiokunta suhtautuu epäillen tietojärjestelmäratkaisuilla kaavailtujen säästöjen saavuttamiseen ja niille kaavailtuun aikatauluun. Lisäriskinä valiokunta näkee asiassa ICT-ratkaisujen toteutukseen tarvittavien kustannusten hallinnan. Tarkastusvaliokunta pitää ainakin seuraavalla vaalikaudella todennäköisempänä lisämenojen kuin säästöjen syntymistä ja tulee seuraamaan säästötavoitteiden saavuttamista. Valiokunta pitää tärkeänä, että valinnanvapauslain käsittelyssä tässä lausunnossa todetut riskit voidaan minimoida ja että muutokset voidaan toteuttaa huolellisesti valmisteltuina. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että sosiaali- ja terveydenhoidon uudistus voidaan toteuttaa, koska nykytilaan liittyy kiistattomia epäkohtia sekä riski kustannusten huomattavasta kasvusta tulevaisuudessa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Tarkastusvaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 28.6.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Eero Heinäluoma sd
varapuheenjohtaja Olavi Ala-Nissilä kesk
jäsen Maarit Feldt-Ranta sd (osittain)
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Tapani Tölli kesk (osittain)
varajäsen Pia Viitanen sd (osittain).

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen.