

TAUSTATIEDOT

Vastaajatahon virallinen nimi: Valtiontalouden tarkastusvirasto

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi: tt-sihteeri

Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot: tuloksellisuustarkastuspäällikkö Anna-Liisa Pasanen, anna-liisa.pasanen@vtv.fi, puh. 09 432 5787

Lausuntopyyntöä käsittelevä päivämäärä toimituksessa: 6.11.2017

Toimielimen nimi: Pääjohtaja Tytti Yli-Viikari, ylijohtaja Marko Männikkö

Onko vastaaja*

valtion viranomainen

Kysymykset

Kysymyksiä valinnanvapauslain tavoitteista

Kokonaisuudessaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen tavoitteena on kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä hillitä palveluista aiheutuvien kustannuksien kasvua 3 miljardilla eurolla vuoteen 2029 mennessä. Valinnanvapauslain tarkoituksena on edistää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden mahdollisuuksia valita palveluntuottaja, parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua sekä vahvistaa palvelujärjestelmän kannusteita kustannusvaikuttavaan toimintaan ja jatkuvaan kehittämiseen.

1. Voidaanko ehdotetulla valinnanvapauslailla osaltaan kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä parantaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

2. Edistääkö valinnanvapauslakiluonnos tarkoituksenmukaisella tavalla asiakkaan vaikutusmahdollisuuksia omiin palveluihin?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei

e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Tarkastusvirasto toteaa, että valinnanvapauslaki jossain määrin edistäisi asiakkaan vaikutusmahdollisuuksia omiin palveluihin verrattuna nykyiseen palvelujärjestelmään. Lakiluonnoksen mukaan asiakkaan valinnanvapaus koostuisi sosiaali- ja terveyskeskuksen, suun hoidon yksikön suoran valinnan palvelujen tuottajan sekä maakunnan liikelaitoksen ja sen palveluyksikön valinnasta sekä maakunnan liikelaitoksen asiakkaalle myöntämän asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin palveluntuottajien valinnasta. Asiakkaan vaikutusmahdollisuus omiin palveluihin riippuisi kuitenkin palvelujen markkinoista, palveluvalikoimasta ja palveluihin ohjauksen toimivuudesta. Toisaalta monituottajajärjestelmä olisi myös haastava asiakkaan näkökulmasta ja edellyttäisi kattavaa ja ajantasaista tietoa asiakkaalle annettavaa tietoa tarjolla olevista palveluista.

3. Antaako lakiluonnos asiakkaalle riittävät mahdollisuudet hakeutua asiakkaan omaan tilanteeseen sopivaan palveluun?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Tarkastusviraston mukaan valinnanvapauslaki antaisi asiakkaalle mahdollisuuksia hakeutua tilanteen mukaan sopiviin palveluihin. Asiakkaan valinnanvapauden turvaamiseksi on tärkeää, että laissa säädetyt neuvonta- ja ohjauspalvelut toteutuisivat tehokkaalla tavalla uudistuksen alusta alkaen ja asiakkailla olisi vertailun mahdollistavaa tietoa päätöksentekonsa tueksi. Eesityksen mukaan kaikissa sote-keskuksissa tulisi olla sosiaalipalveluiden neuvontaa ja ohjausta. Jotta sosiaalihuollon palveluketjut toteutuisivat eheinä ja ilman katkoksia palvelujen saatavuudessa, sote-keskusten ja maakunnan liikelaitoksen yhteistyö tulisi toimia hyvin.

Lisäksi työssä käyväällä väestöllä olisi valinnanvapauden rinnalla käytettävissään myös työterveyshuollon palvelut, joiden sisältö ja laajuus määräytyvät työnantajan ja palveluntuottajan välisestä sopimuksesta. Koska sama palveluntuottaja voisi toimia myös suoran valinnan palvelujen tuottajana, asiakkaan kannalta helpointa olisi valita työnantajan osoittama työterveyshuollon palveluntuottaja myös asiakkaan suoran valinnan palvelujen tuottajaksi. Jos suoran valinnan ja työterveyshuollon palveluja tuottaisivat eri tahot, asiakkaan tulisi tuntea hyvin sekä maakunnan suoran valinnan palveluvalikoima että työnantajansa sopimien työterveyshuollon palvelujen sisältö, jotta hän pystyisi hakeutumaan tilanteensa mukaan sopivaan palveluun.

4. Jos asiakkaalla on laaja-alaisia palveluntarpeita, toteutuuko lakiluonnoksen perusteella asiakkaan mahdollisuus saada tarpeen mukaisella tavalla yhteen sovitettuja palveluja?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin

- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Tarkastusvirasto ei tässä vaiheessa uudistusta ottaa kantaa palveluintegraation toteutumiseen.

Yksittäisen asiakkaan kohdalla maakunnan liikelaitos loisi perustan palvelujen integraatiolla päättäessään palvelutarpeen arvioinnin pohjalta asiakassetelin myöntämisestä ja henkilökohtaisen budjetin suuruudesta. Käytännössä maakunnan liikelaitos vastaisi palvelujen yhteensovittamisesta samalla tavoin kuin nykyisin voimassa olevat säännökset kunnalta edellyttävät. Asiakkaan vapaus valita asiakassetelillä tai henkilökohtaisella budjetilla hankittavat palveluntuottajat koko valtakunnan alueelta olisi muutos nykyiseen järjestelmään ja siirtäisi vastuuta palveluketjujen hallinnasta myös asiakkaalle. Maakunnan liikelaitoksen palvelutarpeen arviointiin perustuva asiakassuunnitelma olisi tärkein väline yksittäisen asiakkaan palvelujen yhteensovittamisessa ja palveluketjujen muodostamisessa. Lakiluonnoksessa esitetyn palvelumallin lähtökohtana on siten yksilöasiakas. Mallin toimivuus olisi epävarma tilanteissa, joissa asiakkaana olisikin perhe, jolla on erilaisia palvelutarpeita ja palveluita kootaan jopa eri maakunnista. Maakunnan liikelaitoksen toimintatavoista ja resursseista sekä yhteistyöstä palveluntuottajien kanssa riippuisi, miten hyvin sote-palvelujen yhteensovittaminen ja kokonaiskustannusten hallinta toteutuisivat asiakkaan palveluissa. Siten palveluintegraation arviointi asiakkaan näkökulmasta olisi mahdollista vasta kun maakuntien palvelujärjestelmät ovat toiminnassa.

5. Turvaako lakiluonnos palvelujen horisontaalisen ja vertikaalisen integraation?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Tarkastusvirasto ei tässä vaiheessa uudistusta ota kantaa palvelujen integraation toteutumiseen.

Tarkastusvirasto pitää tarkoituksenmukaisena, että lakiesitys velvoittaisi maakunnan tunnistamaan paljon palveluita käyttävät asiakkaat sekä vastaamaan palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien määrittämisestä ja kokonaiskustannuksien hallinnasta. Maakunta, maakunnan liikelaitos ja suoran valinnan palvelun palvelujen tuottajat vastaisivat osaltaan asiakkaan palvelujen yhteensovittamisesta yhteisen asiakassuunnitelman avulla. Paljon palveluita käyttävät asiakkaat hyötyisivät laaja-alaisesti yhteen sovitetuista palveluista ja erityisesti palveluista, joilla pystytään ennaltaehkäisemään tai koordinoimaan paremmin kustannuksiltaan raskaiden korjaavien palveluiden käyttöä. Tarkastusvirasto pitää kannatettavana lain tavoitetta, että palvelujen erilaisten tuotantotapojen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta voitaisiin nykyistä paremmin vertailla ja luoda kannusteita palvelujen kehittämiseksi entistä kustannusvaikuttavammiksi ja asiakaslähtöisemmiksi. Tältä osin lakiluonnos lähtökohtaisesti mahdollistaisi palveluintegraation.

Palvelujen integraatioon ja palvelukokonaisuuksien hallintaan liittyvät riskit kohdistuvat asiakkaan vapautteen valita lukuisia palveluntuottajia ja maakunnan mahdollisuuden määrittellä asiakassetelin

käyttöä laajasti erilaisissa palveluissa. Sosiaali- ja terveystalvet tuotettaisiin käytännössä eri yksiköissä ja usean palveluntuottajan voimin. Moniammatillisessa yhteistyössä on useiden tutkimusten ja tarkastusviraston tarkastusten mukaan paljon haasteita. Palvelujen yhteensovittaminen edellyttää myös asiakkaan riittävää neuvontaa, ohjausta ja ohjeita. Monituottajamallissa palvelujen yhteensovittaminen voisi muodostua hallitsemattomaksi palveluntuottajien määrän kasvaessa. Vaikka integraation toteutumiseen kohdistuu riskejä, lakiesitys tarjoaa maakunnalla myös välineitä varmistaa asiakaskeskeisen integraation toteutuminen sekä kantaa kokonaisvastuu palveluista ja paljon erilaisia palveluja tarvitsevien asiakkaiden palvelukokonaisuuksista.

6. Antaako esitys maakunnille riittävät edellytykset järjestämisvastuun toteuttamiseen?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin**
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan lakiluonnos antaa maakunnille edellytykset järjestämisvastuun toteuttamiseen. Maakunta päättäisi palvelustrategiassaan yksityisiltä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajilta hankittavien palvelujen vähimmäismäärää koskevat tavoitteet sekä voisi asettaa palveluntuottajille erilaisia palvelutuotantoa koskevia ehtoja ja ottaa huomioon palvelun laadulliset ja vaikuttavuuteen liittyvät tekijät korvausperusteissa. Esitys tarjoaa siten erilaisia välineitä järjestämistehtävän toteuttamiseen, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen asiakassuunnitelma, palveluntuottajille asetetut ehdot, hyväksymismenettelyt sekä sopimus- ja korvausmallit. Maakuntien järjestämistehtävä olisi haasteellinen ja edellyttäisi uusia toimintatapoja palvelujen järjestämisessä ja ohjaamisessa, laaja-alaista osaamista sekä hyvää tietopohjaa ja toimivia tietojärjestelmiä.

Maakunnan valvonnan keinoista säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiluonnoksen 21 §:ssä, jonka mukaan maakunnan olisi laadittava järjestämisvastuuseen kuuluvista tehtävistä ja palveluista omavalvontaohjelma. Ohjelmassa tulisi määritellä, miten sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttaminen, saatavuus ja laatu sekä asiakkaiden ja potilaiden yhdenvertaisuus varmistetaan palveluntuottajasta riippumatta, miten sosiaali- ja terveystalvetuotumista, asiakas- ja potilasturvallisuutta ja muuta laatua sekä yhdenvertaisuutta seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan. Palvelun tuottajien omavalvontaohjelmasta säädettäisiin järjestämislakiluonnoksen 24 §:ssä, jossa edellytetään tuottajien valvovan palveluntuottajalle asetettujen yleisten velvoitteiden toteutumista. Valvonnan kannalta merkityksellinen olisi myös järjestämislain 58 §, jonka mukaan maakunta toimisi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilasrekisterin rekisterinpitäjänä ja voisi siten sitä kautta myös valvoa ja seurata yksilötasolla tuottajien toimintaa. Tämä edellyttää tarkoitukseen sopivia tietojärjestelmiä. Koska tarvittavien tietojärjestelmien kehitystyö on vielä kesken, kattavan vertailutiedon saaminen palveluista ja niiden laadusta voisi olla aluksi haastavaa.

Merkittävän riskin maakuntien järjestämisvastuun toteutumiseen odotetulla tavalla muodostaa maakunnan kyvykkyys suoriutua alkuvaiheen tehtävistään. Maakunnan tulisi päättää jo vuoden 2019 aikana muun muassa tuottajien hyväksymismenettelystä, tuottajille maksettavista

korvauksista, sopimuskäytännöistä ja sopimusehdoista sekä toiminnan asianmukaisesta seurannasta. Maakunnalla tulisi olla myös toimivat 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 sekä ICT-järjestelyt.

7. Edistääkö lakiluonnos toimintatapojen muutosta ja uusien palveluinnovaatioiden käyttöönottoa?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Maakunta päättäisi palvelustrategiassaan, mikä osa hankinnoista kohdistetaan palvelujen innovatiivisuutta ja kustannusvaikuttavuutta parantavien uusien ratkaisujen kehittämiseen. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan näkökulmasta lakiehdotus voisi periaatteessa avata uusia mahdollisuuksia, jotka tukevat innovaatioiden syntyä. Riskinä kuitenkin on, että valtion rahoitukseen perustuva rahoitusmalli, joka ei tarjoaisi muita rahoituslähteitä, ei loisi maakunnille riittävästi kannustimia innovatiivisten ratkaisujen kehittämiseen.

8. Antaako valinnanvapauslakiluonnos yhdessä muun maakunta- ja sote-uudistuksen kanssa riittävät edellytykset saavuttaa 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoite?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Kustannusten kasvun hillinnän tavoitteen edellytysten arviointi vaatii käytännössä oletuksia säästötavoitteen suhteesta uudistuksen muihin tavoitteisiin. Kun kustannusten nousun hillintää koskevaa säästötavoitetta arvioidaan osana uudistukselle määriteltyjen laajojen tavoitteiden kokonaisuutta, huomio kiinnittyy useisiin epävarmuustekijöihin. Tämän hetkessä uudistuskokonaisuudessa on säästötavoitteen toteutumista tukevia osa-alueita, mutta kokonaisuudessaan uudistuksen vaikutuksiin liittyy suurta epävarmuutta, ja uudistus sisältää myös sellaisia osa-alueita, joissa on riskejä kustannusten noususta. Saatavilla olevien vaikutusarvioiden perusteella on epätodennäköistä, että hallituksen esityksissä ja esitysluonnoksissa kuvatut palvelujen saatavuuden ja laadun parantamisen sekä terveyserojen kaventamisen tavoitteet pystytään toteuttamaan siten, että samalla myös mittaluokaltaan huomattava kustannustenhillinnän tavoite toteutuu täysimääräisesti.

Yleisesti ottaen maakunta- ja sote-uudistuksen kokonaisuuteen kuuluva järjestämisvastuun siirto nykyisiä suuremmille yksiköille tukee olemassa olevan tehostamispotentiaalın realisoimista, alueiden määrästä ja koosta tehtyjen ratkaisujen asettamisessa puitteissa. Samoin järjestelmään ehdotettu rahoitusmalli ja maakuntien ohjauksen toteutusmalli pääpiirteissään tukee säästötavoitteen toteutumista. Siten jos tarkastellaan säästötavoitetta erillisenä, ja jätetään esimerkiksi palvelujen saatavuuteen ja terveyserojen pienentämiseen liittyvät tavoitteet tarkastelun ulkopuolelle, uudistus tarjoaa edellytyksiä säästötavoitteen toteutumiseen. On kuitenkin huomattava, että kustannusten tietoinen hillitseminen voi supistaa palveluvalikoimaa tai –tasoa, vaikka uudistuksen tarkoituksena on lisätä palvelujen tarjontaa.

Haastavan säästötavoitteesta tekee säästötavoitteen mittaluokka, uudistuksen laaja tavoitteenasettelu ja ehdotukseen liittyvät epävarmuudet. Säästötavoitteen mittaluokka tarkoittaa käytännössä yli 10 prosentin laskua maakuntien vastuulle tulevien sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen kustannuksiin vuonna 2029 verrattuna perusennusteen mukaisiin kustannuksiin samana vuonna. Kansainväliseen vertailutietoon on syytä suhtautua osin varauksella, mutta mm. EU:n ja OECD:n tuottamien kokonaismenotasojen ja järjestelmän yksityiskohtia kuvaavien indikaattorien perusteella Suomen nykyinen järjestelmä ei ole julkisen talouden kannalta kallis. Tämä ei tarkoita, etteikö tehostamisen varaa ole, mutta tilanne korostaa säästötavoitteen haasteellisuutta, ottaen huomioon myös tavoitteelle asetettu aikajänne.

Tarkastusviraston mielestä valinnanvapauslakiluonnoksen lausuntopyyntömateriaaleihin sisältyvä vaikutusarviointi kuvaa hyvin uudistuksen tavoitteiden välistä suhdetta: ”Kilpailusta saavutettavat tehokkuushyödyt voivat ilmentyä käytännössä matalampien kustannusten lisäksi palveluiden parantuvana saatavuutena sekä laatuina. Tällöin julkisesti tuotettujen palvelujen houkuttelevuus suhteessa nykytilaan paranee ja kysyntä kasvaa. Asiakasmäärien mahdollinen kasvu vaikeuttaa kustannusten kasvun hillintää ja tällä voi koko järjestelmän näkökulmasta olla kustannuksia kasvattava vaikutus. Mikäli julkisrahoitteisten palvelujen resursointia ei lisääntyneen kysynnän johdosta paranneta, kysynnän kasvu voi johtaa saatavuuden tai laadun heikentymiseen, kunnes uusi tasapainotila julkisrahoitteisen ja yksityisesti rahoitettujen palvelujen välillä saavutetaan. Saatavuuden väliaikainen paraneminen ei siis välttämättä yksiselitteisesti johda kustannusten merkittävään kasvuun.”

Tarkastusvirasto pitää ilmeisenä, että toteutuessaan julkisrahoitteisten palvelujen saatavuuden ja laadun parantuminen nostaa niiden kysyntää. Huomio kiinnittyy erityisesti vaikutusarvioinnissa referoituun informaatioon yksityisen suun terveydenhuollon ja lasten terveysturvakuutusten suurista käyttäjämääristä, sekä yleisperustelujen nykytilan arviointiin sisältyvään informaatioon palveluiden saatavuuden puutteista. Kokonaisuudessaan palvelujen saatavuuden parantuminen lisää palvelujen kysyntää ja julkisia menoja annetulla kustannustasolla, vaikka huomioitaisiin hyödyt, joita varhaisempi hoitoon pääsy tuottaa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että säästöpotentiaalın hyödyntämisen onnistuessaakin esimerkiksi alentuneen kustannustason muodossa, vähintään osa saavutetuista säästöistä kuluu muiden tavoitteiden toteuttamiseen.

Kysymyksiä lakiluonnoksen yksityiskohdista

9. Sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauslakiluonnoksen 3 luvussa säädettäisiin asiakkaan suoran valinnan sosiaali- ja terveysturvapalveluista.

9a. Turvaavatko maakunnan liikelaitoksen suoran valinnan palvelujen tuotantoa koskevat säännökset (mm. 16 §) palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden kaikissa olosuhteissa?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Lakiesitys antaisi lähtökohtaisesti maakunnille laajat mahdollisuudet järjestää tuotanto haluamallaan tavalla. Maakuntien järjestämisvastuulla ja maakuntien yhden tai useampien liikelaitosten, yhtiöiden tai yhteisöjen omalla palvelutuotannolla tai niiden hankkimilla palveluilla tai muulla maakunnan päättämällä palvelujen organisoinnilla pystyttäisiin varmistamaan suoran valinnan palvelujen tuotanto myös tilanteissa ja olosuhteissa, joissa asiakkaan valittavana ei olisi muita suoran valinnan palveluntuottajia.

9b. Onko lakiluonnoksen 18 §:ssä säädetty sote-keskuksen lakisääteinen palveluvalikoima sisällöltään ja laajuudeltaan tarkoituksenmukainen?

- a. liian laaja
- b. sopiva
- c. liian suppea

Vapaamuotoiset huomiot

Tarkastusvirasto pitää sote-keskuksen palveluvalikoimaa lähtökohtaisesti sopivana, mutta korostaa, että palvelujärjestelmän ja sen kustannusten hallittavuuden kannalta suoran valinnan sekä asiakassetelin palveluiden määrittely tulisi tehdä maakunnissa harkiten ja laajentaa vaiheittain. Maakuntakohtainen sote-keskusten palveluvalikoiman arviointi on mahdollista vasta toimeenpanon myöhemmässä vaiheessa.

Maakunnan päättäessä suoran valinnan palvelujen sisällöstä sen tulisi ottaa huomioon asukkaiden palvelutarve, palvelujen saavutettavuus, paikalliset olosuhteet ja mahdollisuudet järjestää palvelut kustannusvaikuttavalla sekä potilas- ja asiakasturvallisella tavalla sosiaali- ja terveyskeskuksissa. Tämä arviointi edellyttäisi luotettavaa ja riittävän kattavaa tietopohjaa maakunnan asukkaiden tilanteesta, minkä kokoaminen ainakin uudistuksen toimeenpanon alkuvaiheessa on haastavaa.

Suoran valinnan sosiaalihuollon palvelujen rajaaminen asiakkaan ohjaukseen ja neuvontaan on tarkoituksenmukaista, koska tällöin palveluihin ei liittyisi hallintopäätösten tekemistä eli julkisen vallan käyttöä. Ratkaisu edellyttäisi kiinteää yhteistyötä sote-keskuksen maakunnan liikelaitoksen välillä, jotta asiakkaan mahdollisen sosiaalipalvelujen tarpeen arviointi ja jatkuvuus voidaan turvata.

9c. Onko lakiluonnoksen 18 §:ssä säädetty suunhoidon yksikköjen lakisääteinen palveluvalikoima sisällöltään ja laajuudeltaan tarkoituksenmukainen?

- a. liian laaja
- b. sopiva

c. liian suppea

Vapaamuotoiset huomiot

Huomiot kohdassa 9b.

9d. Onko lakiluonnoksen 18 § sote-keskuksen suoran valinnan palveluista riittävän selkeä siltä osin, mitkä palvelut kuuluvat suoran valinnan palvelujen piiriin ja mitkä kuuluvat maakunnan liikelaitoksen tuottamiin muihin kuin suoran valinnan palveluihin?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Jos ei, niin miten olisi tarkoituksenmukaista määritellä ne perusteet, joilla määritellään tarkemmin sote-keskuksissa tuotettavat palvelut?

9e. Onko lakiluonnoksen 18 § suunhoidon suoran valinnan palveluista riittävän selkeä siltä osin, mitkä palvelut kuuluvat suoran valinnan palvelujen piiriin ja mitkä kuuluvat maakunnan liikelaitoksen tuottamiin muihin kuin suoran valinnan palveluihin?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Jos ei, niin miten olisi tarkoituksenmukaista määritellä ne perusteet, joilla määritellään tarkemmin suunhoidon yksiköissä tuotettavat palvelut?

Säädös antaisi maakunnille päätösvallan suunhoidon suoran valinnan palvelujen sisällöstä. Suun terveydenhuollon ammattihenkilöt huolehtisivat riittävästä terveysneuvonnasta ja suun terveystarkastuksista. Hammaslääketieteellisesti tarpeelliseksi koettu hoito tulisi järjestää potilaan terveydentila ja sairauden ennakoitavissa oleva kehitys huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Lakiluonnoksesta ei kuitenkaan selviä, miten suunhoidon kiireellinen hoito järjestetään.

9f. Ovatko säännökset (mm. 18 § ja 37 §) sosiaalihuollon osalta tarkoituksenmukaisia ja riittäviä?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Säädös rajaisi suoran valinnan sosiaalihuollon palvelut asiakkaan ohjaukseen ja neuvontaan, joihin ei liity hallintopäätösten tekemistä. Ratkaisu edellyttäisi kiinteää yhteistyötä sote-keskuksen maakunnan liikelaitoksen välillä, jotta asiakkaan sosiaalipalvelujen tarpeen arviointi ja jatkuvuus voidaan turvata. Säädöksen mukaan maakunnan liikelaitoksella tulisi olla yksi tai useampi sosiaalityöntekijöistä, muista sosiaalihuollon ammattihenkilöistä ja tarpeen mukaan terveydenhuollon ammattihenkilöistä muodostettu ryhmä, joka työskentelisi maakunnan alueella sosiaali- ja terveyskeskusten yhteydessä. Tällä säädöksellä pyritään vahvistamaan sosiaalihuollon näkökulmaa sote-keskuksissa. Sosiaalihuollon toimivuuteen vaikuttaisi myös se, miten maakunta määritteli henkilökohtaisen budjetin kustannustason ja siihen kuuluvat palvelut.

10. **Lakiluonnoksen 4 luvussa** säädettäisiin asiakkaan mahdollisuuksista valita maakunnan liikelaitos.

10a. Antaako lakiluonnoksen 21 § asiakkaalle tarkoituksenmukaiset mahdollisuudet valita liikelaitos?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Asiakas voisi valita aina haluamansa maakunnan liikelaitoksen niiden palvelujen osalta, joissa valinnanvapautta ei ole rajoitettu lailla. Lakiesityksessä määritellyt rajoitteet eivät heikennä merkittävästi asiakkaan valinnanmahdollisuuksia. Maakunnan liikelaitoksella ei olisi mahdollisuutta rajata asiakasmääräänsä tai kieltäytyä ottamasta asiakasta asiakkaakseen. Asiakkaalla olisi oikeus vaihtaa maakunnan liikelaitosta kuuden kuukauden määräajasta riippumatta muuttaessaan asuinpaikkaansa ja muista perustelluista syistä. Vastuu siirtyisi asiakkaan valitsemalle uudelle maakunnan liikelaitokselle viimeistään kolmen viikon kuluttua siitä, kun asiakas on tehnyt ilmoituksen, jollei asiakas ole ilmoittanut myöhempää ajankohtaa. Siirrosta ei syntyisi kohtuutonta viivettä palvelujen saatavuuteen.

10b. Entä antaako lakiluonnoksen 22 ja 23 § asiakkaalle tarkoituksenmukaiset mahdollisuudet valita liikelaitoksen palveluyksikkö/yksiköt?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Asiakas saisi muut kuin suoran valinnan palvelut maakunnan liikelaitoksen palveluyksiköistä sen mukaan kuin kyseinen maakunnan liikelaitos on järjestänyt toimintansa. Jos asiakkaalle annettavaa

muuta kuin suoran valinnan palvelua tuotettaisiin useammassa maakunnan liikelaitoksen palveluyksikössä, asiakas saisi valita palvelua tuottavan palveluyksikön. Samaan palvelukokoonaisuuteen kuuluvissa palveluissa palveluyksikköä saisi vaihtaa aikaisintaan kuuden kuukauden kuluttua edellisestä valinnasta samoilla periaatteilla kuin maakunnan liikelaitosta vaihdettaessa. Asiakas voisi näin ollen valita sairaalan tai muun palveluyksikön minkä hyvänsä maakuntalain mukaisen maakunnan liikelaitoksesta, niistä palveluyksiköistä, joissa palvelua annetaan. Lähetteen tekvän lääkärin olisi selvitettävä asiakkaalle, missä asiakkaan tarvitsemaan hoitoa on saatavilla.

11. Lakiluonnoksen 5 luvussa säädettäisiin asiakassetelin käytöstä asiakkaan valinnanvapauden lisäämisessä.

11a. Onko lakiluonnoksen 24 §:ssä säädetty asiakasseteli sisällöltään ja laajuudeltaan tarkoituksenmukainen?

- a. liian laaja
- b. sopiva
- c. liian suppea

Vapaamuotoiset huomiot

Lakiesityksen tavoitteena on, että maakunta määritteli asiakassetelillä maksettaviksi palveluiksi riittävän määrän palveluja sen varmistamiseksi, että myös muissa kuin suoran valinnan palveluissa toteutuisi asiakkaan mahdollisuus valita palveluntuottaja. Maakunnan tulisi myös varmistaa asiakkaan valinnanvapaus asiakassetelin avulla niissä maakunnan liikelaitoksen tuotantovastuulle kuuluvissa palveluissa, jotka eivät ole kiireellisiä ja joiden kohdalla on tarkoituksenmukaista käyttää asiakasseteliä joustavasti. Tarkastusvirasto toteaa, että valinnanvapauslain säästöjen epäselvimmät kohdat liittyvät suoran valinnan palvelujen ja asiakassetelin sisällön ja laajuuden sekä niiden välisen tasapainon määrittelyyn, mikä olisi maakuntien päätettävissä. Tarkastusvirasto korostaa, että monituottajajärjestelmän ja sen kustannusten hallittavuuden varmistamiseksi uudistuksen toimeenpanon alkuvaiheessa asiakassetelin sisältöä tulisi laajentaa harkiten ja vaiheittain. Laaja asiakassetelin palvelusisältö voisi vaikeuttaa suoran valinnan palvelujen ja henkilökohtaisella budjetilla hankittavien palvelujen yksityiskohtaista määrittelyä. Myös asiakkaan kannalta palvelujärjestelmän selkeys olisi tärkeää, jotta valinnanvapaus voisi toteutua tarkoituksenmukaisella tavalla.

11b. Onko maakunnan liikelaitoksella 24 §:n 2 ja 3 momentissa säädettyjen rajausten perusteella edellytykset turvata riittävät palvelut kustannustehokkaalla tavalla?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että asiakassetelin arvoa määriteltäessä on otettava huomioon maakunnassa oleva palvelutuotanto ja sen hintataso sekä kustannukset, jotka aiheutuisivat maakunnan liikelaitokselle vastaavan palvelun tuottamisesta. Vaikka asiakassetelin tavoitteena olisi

mahdollistaa asiakkaalle mahdollisuus valita palveluntuottaja, valinnan mahdollisuus ei saisi johtaa maakunnan kustannusten kasvuun. Mitä laajemmaksi maakunta määritteli suoran valinnan ja asiakassetelin palvelujen sisällön, sitä haastavammaksi palvelujen kustannustehokkuuden arviointi muodostuisi. Palveluiden kustannustehokkaalla järjestämisellä tarkoitettaisiin maakunnalle palveluiden järjestäjänä aiheutuvia kokonaiskustannuksia eikä sen oman liikelaitoksen kannattavuutta. Maakunnan tulisi rajata asiakassetelillä annettavia palveluja, jos se on välttämätöntä palvelukokonaisuuksien toimivuuden tai palveluiden kustannustehokkaan järjestämisen perusteella. Rajoituksista päätettäessä maakunta voisi ottaa huomioon asiakassetelin mahdollinen vaikutus henkilöstön hakeutumiseen asiakassetelin perusteella palveluja tuottavien yritysten palvelukseen tai ammatinharjoittajiksi, vaikutukset päivystyksen tai kiireettömän hoidon järjestämiseen toiminnan sekä liikelaitoksen mahdollisuuteen toimia terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutuspaikkana.

Lupa- ja valvontavirasto voisi tarvittaessa ryhtyä säännösten edellyttämiin toimenpiteisiin, jos maakunta rajoittaisi asiakassetelin käyttöalaa tavalla, joka vaarantaisi maakunnan liikelaitoksen palvelujen asianmukaisuuden ja mahdollisuuden vastata sille kuuluvista lakisääteisistä tehtävistä. Myös sosiaali- ja terveysministeriö sekä tarvittaessa kilpailu- ja valvontaviranomaiset seuraisivat ja valvoisivat asiakassetelien käyttöä ja sen rajoittamista.

11c. Onko lakiluonnoksen 24 §:n sääntely riittävä erikoissairaanhoidon valtakunnallisen ja alueellisen palvelujärjestelmän turvaamisen näkökulmasta?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Sääntelyn riittävyttä ei voida arvioida pelkästään 24 § perusteella. Lakiesityksen mukaan asiakasseteliä olisi käytettävä kiireettömässä leikkaustoiminnassa, jota ei ole valtakunnallisesti tai alueellisesti keskitetty yliopistolliseen sairaalaan tai vastaavaan yksikköön keskittämisesetuksen määrittelyjen ja asetettujen laatukriteerien mukaisesti. Esityksessä todetaan, että keskittämisesetuksen mukaisilla laatukriteereillä ja niiden mukaisella erikoissairaanhoidon toimenpiteiden kokoamisella suurempiin kokonaisuuksiin voitaisiin saavuttaa merkittäviä säästöjä. Kriteerit kuitenkin valmistellaan vuoden 2017 loppuun mennessä, eikä niiden sisältöä käsitellä esityksessä.

11d. Ovatko asiakasseteliä koskevat säännökset asiakkaan aseman ja oikeuksien näkökulmasta tarkoituksenmukaisia?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Pääosin kyllä. Tarkastusvirasto kuitenkin korostaa, että palvelujärjestelmä voi näyttäytyä asiakkaalle vaikeasti hahmotettavana, jos samankaltaista palvelua voisi saada suoran valinnan palvelun, asiakassetelillä tai henkilökohtaisella budjetilla. Lakiesityksen mukaan asiakkaalla olisi oikeus valita, tuotetaanko palvelu asiakassetelillä vai henkilökohtaisella budjetilla, jos edellytykset palvelun saamiseen olisivat olemassa sekä asiakassetelillä että henkilökohtaisella budjetilla. Jotta asiakas pystyisi tekemään valintoja, hänen tulisi saada riittävästi tietoa ja ohjausta vaihtoehdoista. Lisäksi epäselvyyttä asiakkaalle voi aiheuttaa se, että asiakas voisi halutessaan käyttää omia varojaan ja ostaa asiakassetelin arvon lisäksi palveluntarjoajan esittämiä lisäpalveluja.

11e. Turvaako asiakassetelijärjestelmä maakunnalle riittävät ohjaus- ja vaikutusmahdollisuudet järjestämistä vastuun toteuttamisen näkökulmasta?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin**
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan lakiesitys antaisi maakunnalle ohjaus- ja vaikutusmahdollisuuksia asiakassetelijärjestelmän toteuttamiseen. Kustannustehokkuuden kannalta maakunnalla tulisi olla riittävästi tietoa asukkaiden palvelujen tarpeesta ja alueensa sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjonnasta, jotta maakunta voisi määritellä tavoitteet yksityisiltä palveluntuottajilta hankittavien palvelujen vähimmäismäärälle. Lakiesityksen lähtökohtana on, että maakunta käyttäisi asiakasseteliä mahdollisimman laajasti silloin kun palveluja olisi saatavilla ja se on toiminnallisesti ja taloudellisesti perusteltua. Kun palveluntuottaja vastaanottaisi asiakassetelin saaneen asiakkaan, palveluntuottajan olisi ilmoitettava sitoutuvansa palvelun tuottamista koskeviin maakunnan asettamiin ehtoihin ja palvelun tuottamiseen asiakassuunnitelman mukaisesti maakunnan liikelaitokselle, joka on myöntänyt asiakkaalle asiakassetelin. Sitoumuksen myötä palveluntuottajan ja maakunnan liikelaitoksen välille syntyisi sopimussuhde.

Maakuntien toimintaa asiakassetelisäännösten toteuttamisessa ohjattaisiin ja valvottaisiin osana maakuntien ja maakuntien liikelaitosten toiminnan yleistä ohjausta, seuranta ja valvontaa. Palvelujen riittävää saatavuutta arvioidakseen maakunnan tulisi säännöllisesti seurata sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjontaa alueellaan. Varsinkin uudistuksen alkuvaiheessa seurantatietoa ei välttämättä olisi riittävästi ja kattavasti tarjolla.

12. Lakiluonnoksen 6 luvussa säädettäisiin henkilökohtaisen budjetin käytöstä asiakkaan valinnanvapauden lisäämisessä. Mahdollistavatko säännökset asiakkaalle riittävät mahdollisuudet vaikuttaa tarvitsemiensa palvelujen toteutukseen?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin**
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Säännökset antaisivat asiakkaalle vaikutusmahdollisuuksia henkilökohtaisella budjetilla hankittavien palvelujen toteutukseen, mutta henkilökohtaisen budjetin käytön rajoituksista ja vaihtoehtoista voisi monitoimijajärjestelmässä muodostua niin monimutkaisia, että asiakkaalla voisi olla vaikeuksia tehdä valintoja ja päätöksiä.

Lakiesityksen mukaan asiakkaalle olisi myönnettävä henkilökohtainen budjetti, jos hän täyttää laissa säädetyn soveltamisalan kriteerit ja hänellä on maakunnan liikelaitoksen tekemänä palvelutarpeen arvioinnin ja asiakassuunnitelman mukaan jatkuvaa avun, tuen tai hoidon ja huolenpidon tarvetta, ja asiakas voi joko itse tai tuettuna suunnitella ja hallinnoida omaa palvelukokonaisuuttaan. Henkilökohtainen budjetti määriteltäisiin siten henkilön tarpeiden sekä tuen ja palvelujen kustannusten pohjalta.

Jotta asiakas voisi osallistua ja vaikuttaa asiansa käsittelemiseen ja ratkaisemiseen, hänellä tulisi olla riittävästi tietoja eri vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista. Henkilökohtaisen budjetin keskeiset asiaryhmät (vanhukset, vammaiset) huomioiden, tiedon saannilla, neuvonnalla ja ohjauksella olisi keskeinen merkitys asiakkaan mahdollisuuksiin vaikuttaa palvelujen toteutukseen. Henkilökohtainen budjetti eroaisi asiakassetelistä siten, että henkilökohtaisessa budjetissa asiakas voisi vaikuttaa enemmän myös palvelun sisällön valintaan tuottajan valinnan lisäksi. Jos edellytykset palvelun saamiseen olisivat olemassa sekä asiakassetelillä että henkilökohtaisella budjetilla, asiakkaalla olisi oikeus valita, tuotetaanko palvelu asiakassetelillä vai henkilökohtaisella budjetilla. Tämän lisäksi epäselvyyttä asiakkaalle voisi syntyä siitä, että henkilökohtaiseen budjettiin ei välttämättä sisällytettäisi kaikkia henkilön tarvitsemia palveluja ja toisaalta asiakas voisi myös sopia palveluntuottajan kanssa, että hän hankkii lisäpalveluja omalla, henkilökohtaisen budjetin ulkopuolisella rahalla. Esityksen mukaan henkilökohtaista budjettia ei voisi käyttää suoran valinnan palveluissa eikä hallintopäätöksiä edellyttävissä palveluissa. Tämä edellyttää tarkkaa tietoa palvelujen vaihtoehtoista ja niiden kustannuksista, joten vain osa asiakkaista pystyisi tekemään valintoja itsenäisesti.

13. **Lakiluonnoksen 7 luvussa** säädettäisiin asiakkaan neuvonnasta ja ohjauksesta sekä palvelutarpeen arvioinnista. Lisäksi lakiluonnoksen 5 §:ssä säädettäisiin asiakkaalle tehtävästä yhdestä asiakassuunnitelmasta. Turvaavatko säännökset riittävän hyvin asiakkaan oikeudet sekä palvelujen toteuttamisen asiakkaan tarpeita vastaavasti?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin**
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Asiakkaalla olisi vain yksi asiakassuunnitelma, jota tarkennetaan ja täydennetään asiakkaan tilanteen muuttuessa. Suoran valinnan palveluntuottajan olisi laadittava palvelutarpeen arviointiin pohjautuvaan asiakassuunnitelmaan asiakkaalle annettavia suoran valinnan palveluja koskeva osuus. Jos suoran valinnan palveluntuottaja arvioisi, että asiakkaalla olisi tarve maakunnan liikelaitoksen tuotantovastuulla oleviin palveluihin, suoran valinnan palveluntuottajalla olisi velvollisuus ohjata asiakas maakunnan liikelaitokseen. Maakunnan liikelaitos, suoran valinnan

palveluntuottaja ja muut palveluntuottajat tukeutuisivat siis toiminnassaan samaan asiakassuunnitelmaan asiakkaan palveluja toteuttaessaan. Tarkastusvirasto pitää periaatetta tarkoituksenmukaisena ja korostaa, että sen toteutuminen edellyttäisi tiivistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa eri toimijoiden välillä.

Maakunnan olisi huolehdittava laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistamisesta, palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien kuvaamisesta sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntämisestä eri tuottajien välillä. Maakunnan olisi palvelujen yhteensovittamisessa ja siihen liittyvässä neuvonnassa ja ohjauksessa kiinnitettävä erityistä huomiota asiakkaisiin, jotka tarvitsevat laaja-alaisesti yhteen sovitettavia palveluja tai paljon palveluja tai jotka ovat erityisen tuen tarpeessa. Maakunnan liikelaitoksella tulisi olla riittävät resurssit asiakkaiden ohjaukseen ja neuvontaan sekä palvelusuunnitelmien valmistelun koordinointiin.

Siten säännökset lähtökohtaisesti turvaavat riittävästi asiakkaan oikeudet sekä palvelujen toteuttamisen asiakkaan tarpeita vastaavasti, mutta järjestelmä on niin monimutkainen ja eri tavalla tuotetut palvelut sisältävät niin monia ehtoja ja rajoituksia, että asiakkaan on vaikeaa toimia palvelujärjestelmässä ilman riittävää ohjausta ja ajantasaista neuvontaa.

14. Lakiluonnoksen 8 luvussa säädettäisiin palveluntuottajien hyväksymis- ja sopimusmenettelyistä.

14a. Ovatko säännökset hyväksymismenettelyistä lakiluonnoksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin**
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan hyväksymismenettelyt ovat tarkoituksenmukaisia, mutta riskejä liittyy erityisesti palveluntuottajan alihankintana tuottamiin palveluihin. Lakiesityksen mukaan maakunnalla ei olisi ohjausvaltaa hyväksytyyn 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.

Palveluntuottajan tulisi ilmoituksessaan esittää, mikä osa palveluista se arvioi tuotettavansa omana toimintana ja mikä osa ja mitkä palvelut alihankintana. Asiakkaan palvelutarpeen arviointi ja asiakassuunnitelman laatiminen olisivat kuitenkin suoran valinnan palvelun tuottajan ydintehtäviä, joita palveluntuottaja ei voisi siirtää alihankkijalle. Suoran valinnan palveluntuottaja vastaisi alihankkijan yksittäiselle asiakkaalle antamasta palvelusta ja olisi kokonaisvastuussa yksittäisen asiakkaan saamista suoran valinnan palveluista. Suoran valinnan palveluntuottajan olisi seurattava alihankkijoittensa toimintaa ja varmistettava, että palvelut toteutuvat asiakkaan tarpeen ja asiakassuunnitelman sekä lainsäädännön, maakunnan hyväksymisen ja maakunnan kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti.

Maakunta hyväksyisi yhtenä kokonaisuutena sekä palveluntuottajan että sen alihankkijat. Hyväksymispäätöstä varten maakunnalla olisi oikeus saada hyväksymisen arvioinnin edellyttämät tiedot, jotka koskevat palveluntuottajan taloutta ja toimintaa sekä taloudellisia ja toiminnallisia edellytyksiä, mutta eivät koske palveluntuottajan alihankkijoita. Mikäli suoran valinnan palvelut perustuvat laajaan palveluntuottajan alihankintaan, maakunnan mahdollisten palveluntuotantoon liittyvien riskien arviointi ennakoivalla tavalla olisi epävarmaa. Lakiesityksen mukaan maakunta voisi perua hyväksynnän, jos palveluntuottaja tai sen alihankkija ei korjauskehotuksen määräaikaan mennessä täytä säädettyjä toimintaedellytyksiä.

14b. Varmistaako hallintopäätöstä ja ehtojen asettamista koskeva sääntely (42 §) riittävät mahdollisuudet maakunnan järjestämismääräyksiin toteuttamiseen.

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Tarkastusvirasto katsoo, että esitykset säädökset antaisivat maakunnalla laajat mahdollisuudet järjestämismääräyksiin toteuttamiseen (vrt. myös vastaus kysymykseen 6).

Lakisääteisten vaatimusten lisäksi maakunta voisi hallintopäätöksellään asettaa palveluntuottajille muita ehtoja koskien palvelujen laatua (esim. laatumittareiden mukaista vähimmäistasoa), palvelutuotannon voimavaroja (palvelutoiminnan henkilöstömitoitusta ja vastaanottoaikoja) ja palvelujen saatavuutta, palveluketjujen ja palvelujen yhteensovittamista (esim. yhteensovittamisen kriteerit, eri toimijoiden yhteistyötavat) tai muita palvelujen tuottamiseen liittyviä vaatimuksia (liittyen tuotannon ohjaukseen, valvontaan ja tietotuotantoon maakunnalle), joilla turvataan väestön palvelutarpeita vastaavat riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja edistetään väestön terveyttä ja hyvinvointia sekä palvelujen yhdenvertaista saatavuutta maakunnassa. Vaatimukset eivät saisi olla ylivoimaisia toiminnan tavoitteeseen ja lainsäädännössä asetettuihin vaatimuksiin nähden. Maakunta voisi määrittellä vaatimuksia alueensa väestön, olosuhteiden ja elinkeinorakenteen tarpeita vastaavasti. Ehdoilla maakunta voisi seurata ja ohjata palveluntuottajien toimintaa ja varmistua toiminnan asianmukaisuudesta. Haasteena on, onko maakunnalla riittävä tietopohja ja osaaminen erityisehtojen asettamiselle ja edistävätkö ehdot aidosti palvelujen laatua, saatavuutta ja yhteensovittamista.

Maakunnan tulisi kohdella kaikkia palveluntuottajia yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi. Valtakunnallisten palveluntuottajien näkökulmasta palvelujen tuottamisen hallinta voisi olla vaikeaa, kun maakuntien ehdot todennäköisesti poikkeaisivat suuresti toisistaan. Maakunnan olisi tehtävä hallintopäätös niistä ehdoista, joita maakunta asettaa palveluntuottajille ennen palveluntuottajien ilmoittautumista. Palveluntuottajat voisivat hakea muutosta hallintopäätöksestä. Maakunta voisi muuttaa hallintopäätöstä ja sen mukaisia ehtoja. Ehdot tulisivat voimaan kolmen kuukauden kuluttua hallintopäätöksen tekemisestä. Mikäli ehtoihin tehtäisiin laajoja muutoksia, kolmen kuukauden siirtymäaika voisi olla riittämätön palveluntuottajille sovittaa palveluntarjonta ehtojen mukaiseksi.

14c. Ovatko säännökset sopimusmenettelyistä lakiluonnoksentavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan säännöksiä sopimusmenettelyistä tulisi vielä harkita tarkemmin. Lakiesityksessä kuvatut sopimusmenettelyt ovat monimutkaisia ja sisältävät useita tulkinnanvaraisia säännöksiä.

Maakunnan ja suoran valinnan palveluntuottajan välisessä sopimuksessa sovittavia asioita olisivat muun muassa sosiaali- ja terveyskeskuksen tai suunhoidon yksikön toiminnan aloittamisen ajankohta ja suunnitelma, miten palveluntuottaja varmistaa palvelujen tuotannon häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Sopimusmenettelyssä ei voitaisi sopia asioista (esim. palveluntuottajan ehdoista ja vaatimuksista), joista maakunta on tehnyt hallintopäätöksen ennen palveluntuottajien ilmoittautumismenettelyä. Tämä säädös varmistaa palveluntuottajien yhdenvertainen kohtelu.

Sen sijaan maakunta ei tekisi etukäteen sopimusta palvelujen tuottamisesta asiakassetelillä tai henkilökohtaisella budjetilla hankittavien palvelujen tuottajien kanssa. Sopimussuhde maakunnan ja palveluntuottajan välille syntyisi, kun palveluntuottaja asiakkaan vastaanotettuaan ilmoittaisi maakunnan liikelaitokselle sitoutuvansa palvelun tuottamista koskeviin ehtoihin asiakassuunnitelman mukaisesti. Lakiluonnoksessa ei kuitenkaan velvoiteta maakuntaa ilmoittamaan, miten ja missä määräajassa ilmoitus liikelaitokselle tehdään. Maakunnalla tulisi olla riittävästi resursseja palveluntuottajien sitoumusten valvontaan, varsinkin jos maakunta määritteli käytön mahdollisimman laajaksi. Tällöin sopimusmenettely keskeisten palveluntuottajien kanssa olisi perusteltua.

Koska suoran valinnan palvelujen, asiakassetelipalvelujen ja henkilökohtaisella budjetilla hankittavien palvelujen määrittelyt eivät olisi yksiselitteisiä, toisin sanoen samankaltainen palvelu voisi kuulua useampaan kuin yhteen palvelumuotoon, ja lisäksi palvelujen ehdot voisivat vaihdella maakunnittain, sopimusmenettelyissä ja maakunnan palvelun tuottamiselle asettamista ehdoista voisi helposti syntyä sekaannuksia maakuntien ja palveluntuottajien välille. Sekaannuksen vaara olisi ilmeinen, jos asiakkaan valitsemalla suoran valinnan palveluntuottajalla ei ole toimipistettä järjestämisvastuussa olevan (asiakkaan asuinpaikan) maakunnan alueella eikä myöskään sopimusta järjestämisvastuussa olevan maakunnan kanssa. Tällöin noudatettaisiin sen maakunnan kanssa tehtyä sopimusta, jonka alueella asiakkaan valitsema sosiaali- ja terveyskeskus tai suunhoidon yksikkö toimii, vaikka korvausten maksaja olisi asiakkaan asuinpaikan maakunta.

Lakiesityksen mukaan maakunta voisi päätöksellään muuttaa yksipuolisesti sopimusta sekä suoran valinnan palveluista maksamiensa korvausten määrää ja perusteita. Maakunnalla olisi myös mahdollisuus muuttaa aiemmin asettamia vaatimuksia ja ehtoja palveluntuottajille tai muita sopimusehtoja. Hyvän sopimustavan mukaisesti maakunnan tulisi kuitenkin kuulla palvelujen tuottajia ennen muutoksia. Maakunnalle voisi tulla tarve muuttaa jo tehtyä sopimusta ja esimerkiksi ajan kuluessa voi tulla vastaan tilanteita, joita ei ole osattu ottaa huomioon sopimusta tehtäessä tai

olosuhteet voivat muuttua toisenlaisiksi kuin sopimusta tehtäessä. Lakiesityksessä kuitenkin todetaan, että maakunnan ei käytännössä olisi mahdollista neuvotella ehtoja erilaisiksi eri palvelujen tuottajien kanssa, vaan muutokset tulisivat koskea kaikkia palvelujen tuottajia yhdenvertaisesti. Tällöin kyse olisi käytännössä aiemmin tehdyn hallintopäätöksen muuttamisesta, jolla maakunta on määritellyt maakuntaa koskevia erityisehtoja kaikille palveluntuottajille.

Palveluntuottajalle olisi tarjottava muutoksen toteuttamisen yhteydessä aito mahdollisuus harkita, hyväksyykö se muutokset vai poistuuko se suoran valinnan palveluita tarjoavien tuottajien joukosta. Maakunnan päättämät muutokset tulisivat voimaan aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun palveluntuottajan katsotaan saaneen muutoksesta tiedon, toisin sanoen palveluntuottajan harkinta-aika olisi 30 vuorokautta, mikä voi laajojen muutosten kyseessä olleessa olla liian lyhyt. Koska muutoksien taajuutta ja laajuutta ei voida ennakoida, lakiesityksessä ei olisi tarpeen määrittää lähtökohtaista määräaikaa, vaan säädöstasolla riittäisi maininta, että maakunnan tulisi kohtuullista siirtymäaikaa määriteltessään ottaa huomioon muutoksen laatu sekä vaikutukset palveluntuottajille ja asiakkaille. Edellä kuvatut maakunnan oikeudet korostavat maakunnan järjestämis- ja ohjausvastuuta, mitä voidaan pitää lakiluonnoksen tavoitteiden kannalta pääosin tarkoituksenmukaisena, mutta samalla ne luovat sopimusmenettelyistä vaikeasti hallittavan kokonaisuuden.

15. Lakiluonnoksen 9 luvussa säädettäisiin palvelujen tuottamisesta ja palveluntuottajien velvoitteista. Ovatko säännökset lakiluonnoksentavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Suoran valinnan palveluntuottajan olisi ilmoitettava palvelun tuottamista koskevista olennaisista muutoksista maakunnalle ja asiakkailleen vähintään kaksi kuukautta ennen muutosta ja vähäisemmistä muutoksista vähintään kaksi viikkoa ennen muutosta. Suoran valinnan palveluntuottajan olisi myös tehtävä yhteistyötä maakunnan ja kuntien kanssa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi ja annettava tiedot maakunnalle myös palvelujen vaikutuksista. On tarkoituksenmukaista, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin maakunnalle toimitettavien tietojen yksityiskohdista.

Maakunta voisi tuottaa suoran valinnan palveluja osana maakunnan liikelaitosta tai perustaa tuottamista varten erillisen liikelaitoksen tai liikelaitoksia. Kilpailuneutraaliteetin kannalta olisi välttämätön, että maakunnan tulisi eriyttää tuottamansa suoran valinnan palvelut kirjanpidollisesti muusta toiminnasta. Lisäksi maakunnan tulisi ilmoittaa suoran valinnan palveluja koskevan taseen ja tuloslaskelman liitetiedot, jotka käsittelisivät sisäisesti eriytettyjen toimintojen yhteisten kustannusten jakoa, palvelujen veloitusperusteita ja mahdollisia, käytettyjä lainakorkoja ja laatia suoran valinnan palveluja koskeva toimintakertomus, jossa tulisi esittää tiedot suoran valinnan palvelujen kustannuksista, tehokkuutta, laatua ja vaikuttavuutta kuvaavista tunnusluvuihin. Suoran valinnan palveluiden tuotannon kirjanpidollinen eriyttäminen voitaisiin käytännössä toteuttaa erillisessä liikelaitoksessa tai liikelaitoksen sisällä kirjanpidollisessa taseyksikössä. Erillisen liikelaitoksen talouden tarkastelun kannalta oleellista olisi tasejatkuvuus, joka varmistaisi

maakunnan liikelaitoksen toimintaan liittyvän yli- ja alijäämän mahdollisen kumuloitumisen. Malli on hallinnollisesti raskas ja voisi vaikeuttaa toiminnan yhtenäistä ohjausta sekä sosiaali- ja terveystalouden toiminnallista integraatiota. Kirjanpidollinen taseyksikkömalli olisi hallinnollisesti kevyempi, koska se mahdollistaisi liikelaitoksen sisällä tehtävän hoidon taloudellisen eriyttämisen niin, että kirjanpidon eriyttäminen ja tasejatkuvuus toteutuisivat ja voisi olla toiminnallisesti helpommin integroitavissa muuhun toimintaan.

On tarkoituksenmukaista, että yksityisen palveluntuottajan olisi omaa toimintaansa koskevassa kirjanpidossaan eriytettävä suoran valinnan palvelujen tuottamiseen maakunnan antama julkinen rahoitus ja työterveyshuollon palvelujen tuottamiseen Kelan ja työnantajien osoittama rahoitus sekä näiden kustannukset ja esitettävä eriytetyt tuotot ja kulut tilikausittain erillisessä tuloslaskelmassa. Jotta maakunta pystyisi seuraamaan niiden suoran valinnan palveluntuottajien toimintaa, jotka tuottavat myös työterveyshuollon palveluja, maakuntien käytössä tulisi rakentaa rekisteri, jossa olisivat tiedot työterveyshuollon palveluita käyttävistä maakunnan asukkaista, jotka ovat valinneet saman palveluntuottajan myös suoran valinnan palveluilleen.

16. Lakiluonnoksen 10 luvussa säädettäisiin palveluntuottajalle suoritettavista korvauksista.

16a. Ottavatko sote-keskuksen kiinteän maksun osuus ja sen määräytymistä koskevat tekijät riittävästi huomioon asiakkaiden erilaiset palvelutarpeet ja niiden aiheuttamat kustannukset?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan korvausjärjestelmälle asetetut tavoitteet ovat kannatettavia mutta myös hyvin laajoja. Niiden saavuttaminen edellyttää korvausjärjestelmän jatkuvaa kehittämistä ja korvausperusteiden tietopohjan täsmentämistä. Koska korvausjärjestelmän kehitystyö on vielä kesken, tässä vaiheessa uudistusta ei voida ottaa kantaa korvausjärjestelmän kiinteä maksun osuuteen ja sen vaikutuksiin. Tarkastusvirasto kuitenkin arvioi, että kiinteään korvaukseen perustuva malli olisi uudistuksen alkuvaiheessa käytännössä yksinkertaisin korvauskäytäntö, mutta uudistuksen toimeenpanon edetessä ja tietopohjan karttuessa maakuntien tulisi siirtyä käyttämään muita korvausmuotoja palveluiden vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden varmistamiseksi. Lisäksi maakuntien tulisi kiinteää korvausta määrittäessään ratkaista, miten se ottaa huomioon asiakkaiden työterveyshuollon palvelujen käytön siinä tapauksessa, kun sama palveluntuottaja toimii sekä suoran valinnan että työterveyshuollon palvelujen tuottajana.

16b. Ovatko säännökset muista korvauksista uudistuksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin

- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Tarkastusvirasto katsoo, että suorite- ja kannustinperusteisten korvausten periaatteet ovat kannatettavia, mutta edellyttävät maakunnilta riittävää seurantatietoa palveluiden laadusta, vaikuttavuudesta ja kustannustehokkuudesta sekä hyvää osaamista palveluiden arvioinnista.

Maakunnan tulisi määritellä ne perusteet, jolloin se käyttää palveluiden korvaamisessa suoriteperusteisia korvauksia sekä kannustinperusteisten korvausten edellytyksenä olevat palvelujen laatu, kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta koskevat kriteerit. Maakunnan määrittelemien perusteiden tulisi olla korkeammat kuin lainsäädännössä palveluille määritelty taso. Maakunta voisi käyttää myös kannustinjärjestelmää, jossa koko palveluketjussa saadut kustannushyödyt jaetaan ketjun eri tuottajien ja maakunnan välillä edellyttäen, että laadulliset ja muut kriteerit täyttyvät. Sisällyttämällä tuottajien kannustinjärjestelmään koko hoitoketjussa aikaansaadut kustannushyödyt maakunnan olisi mahdollista saada tuottajien intressiksi myös oman tuottamisvastuun ulkopuolella olevien palveluiden kustannustehokas ja tarkoituksenmukainen toteutus. Maakunta voisi näin edistää erityisesti palveluketjujen vertikaalisen integraation toteutumista sekä vähentää osaoptimointia sosiaali- ja terveysjärjestelmän sisällä. Edellytyksenä kuitenkin on, että saavutettujen kustannushyötyjen voidaan osoittaa syntyneen koko palvelujärjestelmää hyödyttävistä tekijöistä. Maakunnan tulisi käyttää suoran valinnan palveluiden tuottajien suoriutumisen arvioinnissa yhdenvertaisia mittareita ja perusteita. Ehdotetulla rahoitusratkaisulla esityksen mukaan hillittäisiin kannustetta yli- ja alihoitoon. Suoriteperusteiset korvaukset, kannustimia tai sanktioita parhaimmillaan ehkäisisivät alihoidon riskiä.

Suun terveydenhuollossa käytettävien suoriteperusteisten korvausten osalta noudatettaisiin valtakunnallisia korvauserusteita. Suun terveydenhuollossa kapitaatiota voitaisiin paljon palveluja tarvitsevien asiakkaiden hoidon tapauksissa täydentää myös erikseen suunniteltavilla hoitokokonaisuuksien suoritepohjaisilla korvauksilla. Näin pystyttäisiin kohdistamaan keskimääräistä laajempien tai kalliimpien hoitojen korvaukset kapitaatiota tarkemmin.

Maakunnan liikelaitos korvaisi asiakassetelipalveluntuottajalle liikelaitoksen ennalta määräämään arvoon asti kustannukset palveluista, joita asiakas saisi liikelaitoksen myöntämällä asiakassetelillä tai henkilökohtaisella budjetilla. Asiakasseteliin voitaisiin liittää kannustinperusteinen osuus, jonka tuottaja saisi silloin kun annettu palvelu täyttää maakunnan etukäteen määrittelemät palvelun laadun ja vaikuttavuuden kriteerit. Maakunnan liikelaitoksen määrittelemien perusteiden pitäisi olla korkeammat kuin lainsäädännössä määritelty taso.

16c. Turvaavatko säännökset maakunnan liikelaitoksen sote-keskukselle ja yksityisen sote-keskukselle yhdenvertaiset toimintaedellytykset?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Lähtökohtaisesti lakiesitys mahdollistaa yhdenvertaiset toimintaedellytykset kaikille sote-keskuksille omistajatahosta riippumatta, koska maakunnan palveluntuottajille asettamien ehtojen ja vaatimusten sekä maakunnan maksaman korvauksen perusteiden tulisi olla samasta suoran valinnan palvelusta kaikille tuottajille sama. Maakunnan tulee osoittaa maakunnan omana tuotantona ylläpitämälle sosiaali- ja terveyskeskukselle ja suunhoidon yksikölle korvaus samoin yleisin perustein kuin muillekin suoran valinnan palveluiden tuottajille. Asiakassetelin tulisi olla samasta palvelusta eri tuottajille saman suuruinen.

Suoran valinnan palveluntuottaja voisi toimia myös useiden maakuntien alueella ja siten tuottajalla voisi olla sopimuksia useiden maakuntien kanssa. Kunkin asiakkaan suoran valinnan palvelujen korvauksien osalta noudatettaisiin voimassa olevaa maakunnan ja tuottajan välistä sopimusta.

17. Lakiluonnoksen 12 luvussa säädettäisiin lain voimaantulosta.

17a. Turvaavatko 85 §:n mukaiset asiakasseteliä koskevat siirtymäsäännökset palvelujen saatavuuden siirtymävaiheessa?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin**
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Säädökset asiakassetelin mahdollistavat palvelujen saatavuuden siirtymävaiheessa, kun sitä tarkastellaan nykyisten palvelusetelien käytön jatkuvuuden kannalta. Palvelujärjestelmän selkeyden kannalta on tarkoituksenmukaista, että maakunnat määrittäisivät suoran valinnan palvelut ja asiakassetelin palvelut sekä niiden vaiheistetun laajentamisen samanaikaisesti.

Esityksen mukaan asiakasseteli otettaisiin käyttöön viimeistään 1.7.2020 sekä kiireettömän leikkaustoiminnan ja asiakassuunnitelman hoitokokonaisuuteen kuuluvat terveydenhuollon ammattihenkilön vastaanotot 1.1.2022 alkaen. Maakunnalla olisi kuitenkin mahdollisuus ottaa asiakassetelin erikseen päättämissään palveluissa käyttöön heti vuoden 2020 alusta lukien. Tämä mahdollistaisi sen, että maakunnan liikelaitos käyttäisi asiakasseteliä niissä palveluissa, joissa kunnat tai kuntayhtymät ovat käyttäneet palveluseteliä. Näin toimivia palvelusetelikäytäntöjä ei olisi tarpeen keskeyttää vuosien 2020 ja 2021 ajaksi.

17b. Turvaavatko 86 ja 88 §:n mukaiset sote-keskusta koskevat siirtymäsäännökset palvelujen saatavuuden siirtymävaiheessa?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin**
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Toteutuminen riippuu kuitenkin siitä, miten kyvykkäästi maakunta pystyy tekemään päätöksiä ja järjestämään omaa toimintaansa vuoden 2019 aikana.

Maakunnan olisi tiedotettava asukkailleen maakunnan liikelaitoksen valintamenettelystä ja liikelaitosten palveluyksiköistä ja niiden palveluista 1.10.2019 alkaen. Maakunnan olisi tehtävä päätös sosiaali- ja terveydenhuollon suoran valinnan palveluja koskevista ehdoista ja palveluntuottajille suoritettavista korvauksista 31.12.2019 mennessä. Maakunnan liikelaitoksen ja sen palveluyksiköiden valintaa sekä ammattihenkilön valintaa koskevat säännökset tulisivat voimaan heti vuoden 2020 alusta lukien. Maakunnan liikelaitos vastaisi suoran valinnan palvelujen tuottamisesta siihen saakka, kunnes palvelut siirretään sosiaali- ja terveystieteiden keskuksiin. Kun suoran valinnan palvelut on siirretty sosiaali- ja terveystieteiden keskuksiin, maakunnan liikelaitos voisi tuottaa niitä maakunnan liikelaitoksen sosiaali- ja terveystieteiden keskuksessa. Maakunnan olisi tiedotettava palvelujen siirtämisestä suoran valinnan palveluntuottajien tuotantovastuulle sekä valittavista sosiaali- ja terveystieteiden keskuksista ja valintamenettelystä alueen asukkaille viimeistään 1.10.2020, mistä lukien maakunnan asukkaan olisi myös voitava ilmoittautua sosiaali- ja terveystieteiden keskuksen asiakkaaksi.

Sosiaali- ja terveystieteiden keskuksat aloittaisivat koko maassa toimintansa 1.1.2021. Suoran valinnan palvelut siirrettäisiin samaan aikaan kaikkiin maakunnan liikelaitoksen sosiaali- ja terveystieteiden keskuksiin ja maakunnan hyväksymiin yksityisiin sosiaali- ja terveystieteiden keskuksiin. Sisätauti-, lastentauti-, geriatrian ja silmätautien erikoisalojen konsultaatio- ja avovastaanottopalvelut tulisi siirtyä sosiaali- ja terveystieteiden keskuksien tehtäväksi kaikissa maakunnissa 1.1.2022 lukien. Maakunta voisi siirtää päättämiään muita terveydenhuollon ammattihenkilöiden konsultaatioita ja avovastaanottopalveluja sosiaali- ja terveystieteiden keskuksiin samasta ajankohdasta lukien päättämässään aikataulussa.

Jollei asiakas tee sosiaali- ja terveystieteiden keskuksen valintaa 1.1.2021 mennessä, asiakas saisi suoran valinnan palvelut asuinmaakuntansa liikelaitoksen sosiaali- ja terveystieteiden keskukselta. Jos maakunnan asukas ei ole ennen vuotta 2023 valinnut sosiaali- ja terveystieteiden keskukselta, hänelle osoitettaisiin uusi sosiaali- ja terveystieteiden keskus, joka on maakunnan alueella parhaiten asukkaan saavutettavissa. Ajankohta johtuu siitä, että valintaa tekemättömien maakuntien asukkaiden jakaminen heti uudistuksen voimaantulovaiheessa aiheuttaisi suuren taloudellisen riskin maakuntien taloudelle ja kannustaisi maakuntien liikelaitoksia muuttamaan toimintaansa uuteen toimintaympäristöön.

17c. Turvaavatko 87 ja 89 §:n mukaiset suunhoidon yksiköitä koskevat siirtymäsäännökset palvelujen saatavuuden siirtymävaiheessa?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin**
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Suun hoidon yksiköt aloittaisivat toimintansa 1.1.2022, jolloin suoran valinnan palvelut siirrettäisiin samaan aikaan kaikkiin maakunnan liikelaitoksen suunhoidon yksiköihin ja maakunnan hyväksymiin yksityisiin suunhoidon yksiköihin. 1.1.2023 alkaen maakunta siirtäisi päättämiään terveydenhuollon ammattihenkilöiden konsultaatioita ja avovastaanottopalveluja suunhoidon

yksiköihin päättämässään aikataulussa. Maakunta voisi myös päättää siirtää suunhoidon yksiköihin siirrettyjä kyseisiä palveluja takaisin maakunnan liikelaitoksen tuotantovastuulle. Maakunnan liikelaitos vastaisi suoran valinnan palvelujen tuottamisesta siihen saakka, kunnes palvelut siirretään suunhoidon yksiköihin. Kun suoran valinnan palvelut on siirretty suunhoidon yksiköihin, maakunnan liikelaitos voisi tuottaa niitä maakunnan liikelaitoksen suunhoidon yksikössä.

Vuosina 2022 ja 2023 asiakkaalla olisi oikeus itse valita ilman maakunnan osoitusta yksityinen suunhoidon yksikkö tai maakunnan liikelaitoksen suunhoidon yksikkö ja minkä tahansa maakuntalaissa tarkoitettua maakunnan alueelta. Jos asiakas ei ole tehnyt valintaa, asiakkaan tiedot kerätään maakunnan liikelaitoksen tietoihin, mutta hänestä ei tule asiakasta, eikä häntä siirretä tuolloin minkään suunhoidon yksikön asiakkaaksi. Liikelaitoksen tiedoissa oleva voi tehdä valinnan hänen niin tarvitessaan. Vaiheistuksen jälkeen siirrytään toteutuksessa vuoden 2024 alusta muun sosiaali- ja terveydenhuollon suoran valinnan mallin mukaiseen täytäntöön.

17d. Turvaako esitys sosiaali- ja terveystalouden yksityisten tuottajien toimintaedellytykset?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Siirtymäsäännökset mahdollistaisivat yksityisten palveluntuottajien sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoille tulon maakuntiin. Jos yksityinen palveluntuottaja haluaisi päästä sosiaali- ja terveydenhuollon suoran valinnan palvelun tuottajaksi 1.1.2021 lukien, sen olisi tehtävä ilmoitus maakunnalle viimeistään 31.3.2020. Suunhoidon yksiköiden osalta määräaika 31.3.2021. Maakunta ottaisi uusien suoran valinnan palveluntuottajien ilmoittautumisia vastaan myös edellä mainittujen määräaikojen jälkeen. Maakunnan olisi tehtävä päätös yksityisen suoran valinnan palveluntuottajan hyväksymisestä kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksen saapumisesta. Yksityisen suoran valinnan palveluntuottajan tultua hyväksytyksi maakunnan olisi tehtävä tämän kanssa sopimus edellyttäen, että suoran valinnan palveluntuottaja sitoutuu maakunnan palveluntuottajille asettamiin ehtoihin.

Riskin markkinatilanteen hallintaan muodostaisi ennen sote-uudistuksen voimaantuloa eräissä kunnissa ja kuntayhtymissä tehdyt pitkäaikaiset ulkoistamissopimukset yksityisen palvelun tuottajan kanssa nyt ehdotettavassa suoran valinnan palvelujen piiriin kuuluvien palveluiden tuottamisesta. Nämä sopimukset todennäköisesti poikkeavat ehdotetusta valinnanvapausmallista sekä palveluiden sisällön että tuottajille maksettavien korvauksien suhteen. Koska sopimukset ja lainsäädäntö olisivat ristiriidassa keskenään, maakunnat ja tuottajat joutuisivat neuvottelemaan siitä, miten vanhojen sopimusten mukainen palvelu ja valinnanvapauslainsäädännössä tarkoitettua sosiaali- ja terveyskeskuksen ja suunhoidon yksikön palvelut sovitetaan yhteen.

17e. Antaako esitys riittävät edellytykset pienten toimijoiden toimimiseen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajina?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin

- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Tarkastusvirasto katsoo, että uudistuksen tässä vaiheessa ei voida ottaa kantaa yksityisten tuottajien toimintaedellytyksiin lakiesityksen pohjalta, koska markkinoiden tilanteeseen vaikuttaisivat sekä maakuntien olosuhteet että maakuntien tekemät ratkaisut. Maakuntien palveluntuottajille asettamat ehdot ja vaatimukset vaikuttaisivat pienten toimijoiden toimintamahdollisuuksiin. Lakiesitys käsittelee kaikkia tuottajia samalla tavoin lukuun ottamatta sosiaali- ja terveystalouden palvelujen tuottamiseen liittyvien toiminta- ja taloustietojen raportointivelvollisuuksia, joissa maakuntien tulisi ottaa huomioon palveluntuottajan koko. On oletettavaa, että pienten toimijoiden mahdollisuudet heikkenisivät, jos maakunnat määrittelisivät sote-keskuksen ja asiakassetelin palveluvalikoimat laajoiksi. Tällöin pienten toimijoiden toiminta keskittyisi palveluntuottajien verkostomalleihin ja alihankintaan ja/tai erikoistuneiden palveluiden tuottamiseen.

18. Onko uudistuksen vaikutukset arvioitu näkemyksenne mukaan oikein ja riittävästi?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Koska kyseessä on laaja ja kokonaisvaltainen uudistus eikä vastaavaa valinnanvapausjärjestelmää ole sellaisenaan toteutettu missään muulla, kattavaa ja yksityiskohtaista vaikutusarviointia ei ole mahdollista laatia. 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. Vaikutusarvion tulisi olla laajempi myös sen suhteen, miten esitys vastaa uudistuksen keskeisiin tavoitteisiin palvelujen horisontaalisesta ja vertikaalisesta integraatiosta ja asiakkaan asettamista palveluiden keskiöön. Esityksellä on myös erilaisia vaikutuksia eri asiakasryhmille.

Valinnanvapauslakiesityksen vaikutuksia on arvioitu asiakkaiden ja palveluntarjoajien näkökulmasta, osin myös maakuntien ja työntekijöiden näkökulmasta. Myös uudistukseen liittyviä riskejä on tunnistettu. Ehdotetussa järjestelmässä korostuu maakuntien asukkaiden yhdenvertainen oikeus tehdä erilaisia sosiaali- ja terveystalouden palveluihin liittyviä valintoja. Tavoitteena on tuottaa palvelut kustannustehokkaasti monituottajamallilla ja integroida palvelut uudella tavalla. Siten uudistuksen välittömät vaikutukset kohdistuisivat sosiaali- ja terveystalouden tuotantoon ja yrityksiin sekä valtion ja maakuntien talouteen. Uudistuksen toteuttaminen edellyttäisi vahvaa tiedolla johtamista ja ohjausta sekä tehokasta valvontaa, mikä vaikuttaa maakuntien osaamistarpeisiin ja resursseihin. Maakuntauudistus ja valinnanvapausjärjestelmä aiheuttaisivat

muutoksia myös julkisen sektorin työmarkkinoihin, neuvottelu- ja sopimusjärjestelmään sekä työnantajien toimintaan.

Rahoituksen pirstoutuminen suoran valinnan palveluissa yksityisten palveluntuottajien ja maakunnan liikelaitoksen kesken voisi johtaa tuotannon osaoptimointiin. Siten maakunnan järjestämistä vastuun ja talouden näkökulmasta valinnanvapausmalli edellyttäisi uudenlaista ohjauskulttuuria. Tarkastusvirasto pitää erityisen kannatettavana esitettyä suunnitelmaa, jonka mukaan laaditaan esimerkkilaskelmia valinnanvapauden piirissä olevan palvelutuotannon korvausmalleista, asiakassetelien ja henkilökohtaisen budjetin hinnoittelusta, asiakkaiden hyvinvointiriskeistä sekä palveluntuottajien kannustimista. Laskentamallit ja tulokset luovutettaisiin alkuvuodesta 2019 maakuntien järjestäjäorganisaatioille, jotka voisivat hyödyntää malleja oman maakuntansa laskennassa.

Lainsäädännön toimeenpanon yhteydessä tärkeää on seurata maakuntien rahoitusperusteiden toimivuutta, rahoituksen riittävyyttä, maakuntien toimintaedellytyksiä, toimintakykyä sekä tunnistettujen riskien tilannetta. Uudistuksen vaikutusarviointi tulisi tehdä yhden tai kahden vuoden kuluttua uudistuksen toimeenpanon jälkeen, jolloin vaikutusarvioinnissa olisi mahdollista käyttää todellisuutta vastaavia seurantatietoja ja pilottihankkeiden tuloksia. Vaikutusarvioinnin tulosten pohjalta tulisi varautua tarvittaessa tarkentamaan säädöksiä, esimerkiksi lakiesityksessä mainituilla valtioneuvoston tai sosiaali- ja terveysministeriön asetuksilla tai muilla ohjauskeinoilla havaittujen epäkohtien korjaamiseksi.

19. Miten arvioisitte uudistuksen vaikuttavan oman organisaationne tai jäsenorganisaatioidenne asemaan?

Maakuntalakiesityksen 109 §:ssä säädettäisiin tarkastusviraston tarkastusoikeudesta. Tarkastusvirastolla olisi oikeus tarkastaa maakuntien sekä maakuntalain 4 §:ssä tarkoitettujen maakuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Lisäksi virastolla olisi oikeus tarkastaa maakuntakonserniin kuulumattomien yhteisöjen, säätiöiden ja laitosten taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta siltä osin kuin kyse on maakunnan järjestämistä vastuulle ja siten maakunnan rahoitusta vastuulle kuuluvien palveluiden tuottamisesta taikka maakunnan omistukseen, sopimukseen tai rahoitukseen perustuvasta maakunnan muusta toiminnasta.

Tarkastusvirasto voisi tuottaa eduskunnalle puolueetonta ja riippumatonta tietoa maakuntien taloudesta ja toiminnasta. Tarkastusviraston maakunnista tuottama objektiivinen tarkastustieto palvelisi myös ministeriöitä sekä valtion virastoja ja laitoksia niiden laissa säädettyjen tehtävien toteuttamisessa. Tarkastusvirastolla olisi myös mahdollisuus arvioida uudistuksen ja mahdollisten myöhempien muutosten kokonaistavoitteiden toteutumista.

Maakuntalakiesityksen mukainen tarkastusviraston tarkastusoikeus olisi laajennus tarkastusviraston nykyisiin tehtäviin, mikä edellyttäisi lisäresurssien kohdentamista. Tässä vaiheessa virastolla ei ole arviota lisäresurssien määrästä.

20. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta

Tarkastusvirasto on tässä lausunnossaan arvioinut valtiontalouden hoidon näkökulmasta erityisesti 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, joiden tilannetta tulisi seurata uudistuksen edetessä.

Palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja palvelujen integraatio:

Palvelujen saatavuus riippuisi maakunnan oman liikelaitoksensa tuotantoa koskevasta päätöksenteosta ja siitä, miten maakunta järjestäisi palvelujärjestelmän ohjauksen palveluntuottajille asettamallaan ehdoilla ja maksamallaan korvauksilla.

On tarkoituksenmukaista, että lakiesitys velvoittaisi maakunnan tunnistamaan paljon palveluita käyttävät asiakkaat, vastaamaan palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien määrittelemisestä ja kokonaiskustannuksien hallinnasta sekä huolehtimaan palvelujen yhteensovittamisesta yhdessä palveluntuottajien kanssa. Lain tavoite, että palvelujen erilaisten tuotantotapojen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta voitaisiin nykyistä paremmin vertailla ja luoda kannusteita palvelujen kehittämiseksi entistä kustannusvaikuttavammiksi, on kannatettava. Palvelujen integraatioon ja palvelukokonaisuuksien hallintaan liittyvät riskit kohdistuvat asiakkaan laajaan vapauteen valita lukuisia palveluntuottajia ja maakunnan mahdollisuuteen määritellä asiakassetelin käyttöä laajasti erilaisissa palveluissa.

Maakunnan järjestämismäärä:

Valinnanvapauslaki antaisi maakunnille edellytykset ja välineitä järjestämismäärä toteuttamiseen, palvelukokonaisuuksien määrittelyyn sekä palvelujärjestelmän ja sen kustannusten hallintaan. Palvelujärjestelmän ja sen kustannusten hallittavuuden kannalta suoran valinnan sekä asiakassetelin palveluiden määrittely tulisi tehdä maakunnissa harkiten ja laajentaa vaiheittain. Maakunnan tulisi rajata asiakassetelillä annettavia palveluja, jos se on välttämätöntä palvelukokonaisuuksien toimivuuden tai palveluiden kustannustehokkaan järjestämisen kannalta. Kustannusten hallinnan kannalta maakunnalla tulisi olla riittävästi tietoa asukkaiden palvelujen tarpeesta ja alueensa sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjonnasta, jotta maakunta voisi määritellä tavoitteet yksityisiltä palveluntuottajilta hankittavien palvelujen vähimmäismäärälle.

Maakuntien järjestämistehtävä edellyttäisi uusia toimintatapoja palvelujen järjestämisessä ja ohjaamisessa, laaja-alaista osaamista sekä hyvää tietopohjaa ja toimivia tietojärjestelmiä. Merkittävän riskin maakuntien järjestämismäärä toteutumiseen muodostaa maakunnan kyvykkyyden suoriutua alkuvaiheen tehtävistään. Maakunnan tulisi päättää jo vuoden 2019 aikana muun muassa tuottajien hyväksymismenettelystä, tuottajille maksettavista korvauksista, sopimuskäytännöistä ja sopimusehdoista sekä toiminnan asianmukaisesta seurannasta. Maakunnalla tulisi olla myös toimivat 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 sekä ICT-järjestelyt.

Sote-palvelujen sopimus- ja korvausjärjestelmä:

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. Näin 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 palvelujen laatua, saatavuutta ja yhteensovittamista. Riskejä liittyy myös palveluntuottajan alihankintana tuottamiin palveluihin. Lakiesityksen mukaan maakunnalla ei olisi ohjausvaltaa hyväksytyyn 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. Jotta maakunta pystyisi seuraamaan niiden suoran valinnan palveluntuottajien toimintaa, jotka tuottavat myös työterveyshuollon palveluja, maakuntien käytössä tulisi rakentaa rekisteri, jossa olisivat tiedot työterveyshuollon palveluita käyttävistä maakunnan asukkaista, jotka ovat valinneet saman palveluntuottajan myös suoran valinnan palveluilleen.

Sen sijaan lakiesityksen säännöksiä sopimusmenettelyistä tulisi vielä harkita tarkemmin. Lakiesityksessä kuvatut sopimusmenettelyt ovat monimutkaisia ja sisältävät useita tulkinnanvaraisia säännöksiä. Lakiesityksen mukaan maakunta tekisi etukäteen sopimuksen vain suoran valinnan palveluntuottajien kanssa, mutta 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. Maakunnalla tulisi olla riittävästi resursseja palveluntuottajien sitoumusten valvontaan, varsinkin jos maakunta määritteli asiakasetelin käytön mahdollisimman laajaksi. Tällöin sopimusmenettely keskeisten palveluntuottajien kanssa olisi perusteltua. Lisäksi riskinä on, että sopimusmenettelyissä ja maakunnan palvelun tuottamiselle asettamista ehdoista voisi helposti syntyä sekaannuksia maakuntien ja palveluntuottajien välille, koska 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 tai muita sopimusehtoja sekä suoran valinnan palveluista maksamiensa korvausten määrää ja perusteita. Maakunnan oikeudet korostavat maakunnan järjestämis- ja ohjausvastuuta, mutta samalla ne luovat sopimusmenettelyistä vaikeasti hallittavan kokonaisuuden.

Korvausjärjestelmälle asetetut tavoitteet ovat kannatettavia mutta myös hyvin laajoja. Niiden saavuttaminen edellyttää korvausjärjestelmän jatkuvaa kehittämistä ja korvausperusteiden tietopohjan täsmentämistä. Tarkastusvirasto pitää erityisen kannatettavana esitettyä suunnitelmaa, jonka mukaan laaditaan esimerkkilaskelmia valinnanvapauden piirissä olevan palvelutuotannon korvausmalleista, asiakasetelien ja henkilökohtaisen budjetin hinnoittelusta, asiakkaiden hyvinvointiriskeistä sekä palveluntuottajien kannustimista. Koska korvausjärjestelmän kehitystyö on vielä kesken, tässä vaiheessa uudistusta ei voida ottaa kantaa korvausjärjestelmän yksityiskohtaiin ja vaikutuksiin. Tarkastusvirasto kuitenkin katsoo, että kiinteään korvaukseen perustuva malli olisi uudistuksen alkuvaiheessa käytännössä yksinkertaisin korvauskäytäntö, mutta uudistuksen toimeenpanon edetessä ja tietopohjan karttuessa maakuntien tulisi siirtyä käyttämään muita korvausmuotoja palveluiden vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden varmistamiseksi. Tämä olisi tärkeää etenkin, jos asiakasetelin palvelut ovat laajoja ja niiden käyttö yleistyy. Suorite- ja kannustinperusteisten korvausten periaatteet ovat kannatettavia. Niiden käyttö edellyttää maakunnilta riittävää seurantatietoa palveluiden laadusta, vaikuttavuudesta ja kustannustehokkuudesta sekä hyvää osaamista palveluiden arvioinnista. Lisäksi maakuntien tulisi kiinteää korvausta määrittäessään ratkaista, miten se ottaa huomioon asiakkaiden työterveyshuollon

palvelujen käytön siinä tapauksessa, kun sama palveluntuottaja toimii sekä suoran valinnan että työterveyshuollon palvelujen tuottajana.

Kustannusten kasvun hillinnän tavoite ja uudistuksen vaikutusten arviointi:

Tämän hetkisessä uudistuskokonaisuudessa on säästötavoitteen toteutumista tukevia osa-alueita, kuten järjestämisvastuun siirto nykyistä suuremmille yksiköille sekä ehdotettu rahoitusmalli ja maakuntien ohjausmalli. Toisaalta uudistus sisältää myös sellaisia osa-alueita, joissa on riskejä kustannusten noususta. Näitä ovat mm. palvelujen tarjonnan ja kysynnän lisääntymisen vaikutukset palvelujen kokonaiskustannusten hallintaan ja kehitykseen sekä uudistuksen toimeenpanon edellyttämät mittavat investointitarpeet ja välilliset kustannukset.

Saatavilla olevien vaikutusarvioiden perusteella on epätodennäköistä, että hallituksen esityksissä ja esitysluonnoksissa kuvatut palvelujen saatavuuden ja laadun parantamisen tavoitteet pystyttäisiin toteuttamaan siten, että samalla myös mittaluokaltaan huomattava kustannustenhillinnän tavoite toteutuisi täysimääräisesti. Kokonaisuudessaan palvelujen saatavuuden parantuminen lisäänee palvelujen kysyntää ja julkisia menoja annetulla kustannustasolla, vaikka huomioitaisiin hyödyt, joita varhaisempi hoitoon pääsy tuottaa. Siten säästöpotentiaalin hyödyntämisen onnistuminen esimerkiksi alentuneena kustannustasona johtanee siihen, että osa saavutetuista säästöistä kuluu muiden tavoitteiden toteuttamiseen.

Tarkastusvirasto toteaa, että lainsäädännön toimeenpanon yhteydessä tärkeää on seurata maakuntien rahoitusperusteiden toimivuutta, rahoituksen riittävyyttä, maakuntien toimintaedellytyksiä, toimintakykyä sekä tunnistettujen riskien tilannetta. Uudistuksen vaikutusarviointi tulisi tehdä yhden tai kahden vuoden kuluttua uudistuksen toimeenpanon jälkeen, jolloin arvioinnissa olisi mahdollista käyttää todellisuutta vastaavia seurantatietoja ja pilottihankkeiden tuloksia. Vaikutusarvioinnin tulosten pohjalta tulisi varautua tarvittaessa tarkentamaan säädöksiä, esimerkiksi lakiesityksessä mainituilla valtioneuvoston tai sosiaali- ja terveysministeriön asetuksilla tai muilla ohjauskeinoilla havaittujen epäkohtien korjaamiseksi.

21. Yksilöidyt muutosehdotukset lakiluonnokseen

[Kirjoita tekstiä napsauttamalla tätä.](#)