

Valinnanvapauslausunnon yhteenveto

Tarkastusvirasto on tässä lausunnossaan arvioinut 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

Jotta erot yhdenvertaisessa palvelujen saatavuudessa eivät muodostuisi liian suuriksi, keskeistä on maakuntien rahoituksen riittävyys ja se, kuinka hyvin maakuntien rahoituksessa onnistuttaisiin otta-
maan huomioon maakuntien väliset olosuhte-erot, jotka heijastuvat palvelujen tuottamisen kustan-
nuksiin. Palvelujen saatavuus riippuisi maakunnan oman liikelaitoksensa tuotantoa koskevasta pää-
töksenteosta ja siitä, miten maakunta järjestäisi palvelujärjestelmän ohjauksen palveluntuottajille
asettamillaan ehoilla ja maksamillaan korvauksilla.

On tarkoituksenmukaista, että lakiesitys velvoittaisi maakunnan tunnistamaan paljon palveluita käyt-
tävät asiakkaat, vastaamaan palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien määrittelemisestä ja kokonais-
kustannuksien hallinnasta sekä huolehtimaan palvelujen yhteensovittamisesta yhdessä palveluntuot-
tajien kanssa. Lain tavoite, että palvelujen erilaisten tuotantotapojen vaikuttavuutta ja kustannuste-
hokkuutta voitaisiin nykyistä paremmin vertailla ja luoda kannusteita palvelujen kehittämiseksi entistä
kustannusvaikuttavammiksi, on kannatettava. Palvelujen integraatioon ja palvelukokonaisuuksien hal-
lintaan liittyvät riskit kohdistuvat asiakkaan laajaan vapautteen valita lukuisia palveluntuottajia ja maa-
kunnan mahdollisuuteen määritellä asiakassetelin käyttöä laajasti erilaisissa palveluissa.

Maakunnan järjestämisvastuu

Valinnanvapauslaki antaisi maakunnille edellytykset ja välineitä järjestämisvastuun toteuttamiseen,
palvelukokonaisuuksien määrittelyyn sekä palvelujärjestelmän ja sen kustannusten hallintaan. Palvelu-
järjestelmän ja sen kustannusten hallittavuuden kannalta suoran valinnan sekä asiakassetelin palve-
luiden 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 maakunnal-
la tulisi olla riittävästi tietoa asukkaiden palvelujen tarpeesta ja alueensa sosiaali- ja terveyspalvelujen
tarjonnasta, jotta maakunta voisi määritellä tavoitteet yksityisiltä palveluntuottajilta hankittavien pal-
velujen vähimmäismäärälle.

Maakuntien järjestämistehtävä edellyttäisi uusia toimintatapoja palvelujen järjestämisessä ja ohjaami-
sessa, laaja-alaista osaamista sekä hyvää tietopohjaa ja toimivia tietojärjestelmiä. Merkittävän riskin
maakuntien järjestämisvastuun toteutumiseen muodostaa maakunnan kyvykkyys suoriutua alkuvai-
heen tehtävistään. Maakunnan tulisi päättää jo vuoden 2019 aikana muun muassa tuottajien hyväk-
symismenettelystä, tuottajille maksettavista korvauksista, sopimuskäytännöistä ja sopimusehdoista
sekä toiminnan asianmukaisesta seurannasta. Maakunnalla tulisi olla myös toimivat järjestelmät ja
riittävät valmiudet asiastiedon siirtoon, listautumisjärjestelmän käyttöönottoon sekä palveluntuot-
tajien 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

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan palveluntuottajien hyväksymismenettelyt ja maakunnan edellytykset järjestämistä vastuuunsa toteuttamiseksi ovat pääosin tarkoituksenmukaisia. Lakiesityksen mukaan maakunta voisi hallintopäätöksellään määrittellä 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 edistävät 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 käyttöön tulisi rakentaa rekisteri, jossa olisivat tiedot työterveyshuollon palveluita käyttävistä maakunnan asukkaista, jotka ovat valinneet saman palveluntuottajan myös suoran valinnan palveluilleen. On myös kohtuullista, että suurten yritysten, suurkonsernien ja ulkomailla toimivien yritysten raportointivelvoitteet olisivat laajoja ja yksityiskohtaisia, ja pienyritysten raportointivelvollisuutta kevennettäisiin hallinnollisen taakan pienentämiseksi.

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 asettamia 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.

Tarkastusvirasto toteaa, että korvausjärjestelmälle asetetut tavoitteet ovat kannatettavia mutta myös hyvin laajoja. Niiden saavuttaminen edellyttää korvausjärjestelmän jatkuvaa kehittämistä ja korvauserusteiden tietopohjan täsmentämistä. 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. Koska korvausjärjestelmän kehitystyö on vielä kesken, tässä vaiheessa uudistusta ei voida ottaa kantaa korvausjärjestelmän yksityiskohtiin 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 yleistyä. 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 hetkessä 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. Tarkastusvirasto yhtyy lakiesityksen vaikutusarvioinnin analyysiin uudistuksen tavoitteiden ja kustannuskehityksen välisestä suhteesta. Kokonaisuudessaan palvelujen saatavuuden parantuminen lisäänee palvelujen kysyntää ja julkisia menoja annettulla 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 riittävyttä, 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.