



15.12.2017

Sosiaali- ja terveysministeriö

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Valtiovarainministeriö lausuu seuraavaa.

1 Valinnanvapauslain tavoitteista***Väestön hyvinvointierojen kaventaminen, palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja asiakkaan vaikutusmahdollisuudet***

Valtiovarainministeriö tukee tavoitteita ja toimia, jotka lisäävät sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan kustannusvaikuttavuutta ja jotka parantavat näiden palvelujen saatavuutta ja laatua.

Valtiovarainministeriö pitää tarpeellisena valinnanvapauden lisäämistä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa ja katsoo uudistuksen edistävän asiakkaan vaikutusmahdollisuuksia omiin palveluihinsa sekä hoitoon pääsyä erityisesti perustason palveluissa. Uudistus edistää myös uusien innovatiivisten ratkaisujen syntyä, jotka ovat välttämättömiä uudistuksen 3 mrd. euron kustannusten hillintätavoitteen kannalta.

Uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää maakunnan mahdollisuuksia ohjata palvelujärjestelmää, riittävää tietopohjaa, toimivia tietojärjestelmiä sekä integraation toteutumista asiakkaan palveluissa sekä erityisesti perustason toimivuutta.

Asiakkaan näkökulmasta keskeistä on vertailutiedon varmistaminen, jotta asiakas voi aidosti valita hänelle sopivan palvelutuottajan ja vaikuttaa valintoiltaan palveluiden laatuun. Aito laatukilpailu edellyttää kuitenkin myös toimivien markkinoiden syntymistä. Toimivia markkinoita ja tosiasiallista valinnanvapautta voi kuitenkin olla vaikea toteuttaa samalla tavoin kaikissa maakunnissa.

Alueelliset erot, kuten asukasmäärät ja maantieteelliset etäisyydet, ovat Suomessa merkittäviä, ja ne vaikuttavat myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelumarkkinoiden muodostumiseen. On ennakoitavissa, että kaikkien kuntien alueilla ei lainsäädännön voimaantullessa ole julkisen sote-palvelutuotannon lisäksi monipuolista muuta palvelutuotantoa.

Paljon palveluja tarvitsevien asiakkaiden asema ja palveluintegraatio

Sote-uudistuksen ja valinnanvapausmallin yhtenä keskeisenä tarkoituksena on luoda palvelujen paremmalla integraatiolla nykyistä merkittävästi paremmin asiakkaiden tarpeisiin vastaavia palveluja. Valtiovarainministeriö painottaa sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä perus- ja erityistason palvelujen integraatiota

sekä erityisesti perusterveydenhuollon voimavarojen tehokasta hyödyntämistä, jotta paljon palveluja käyttävien tarpeisiin vastataan ja myös hillitään julkisten menojen kasvua.

Valtiovarainministeriö katsoo, että uudistuksen kustannusten hillinnän kasvun osalta on keskeistä turvata niiden 10 prosentin asiakaskunnan palvelujen integraatio, jotka aiheuttavat n. 80 prosenttia kustannuksista. Valtiovarainministeriö korostaa lisäksi, että lainsäädäntö luo vain puitteet tavoitteiden saavuttamiselle eikä lainsäädäntö itsestään turvaa tavoitteiden saavuttamista. Uudistuksen osalta keskeistä on maakuntien kyky toteuttaa ja täytäntöönpanna toimintoja siten, että tavoitteet saavutetaan.

Maakunnan edellytykset huolehtia järjestämisvastuun toteuttamisesta

Maakunnan keskeiset ohjauskeinot järjestelmätasolla ovat suoran valinnan palveluja koskevat hallintopäätöksen ehdot sekä korvausjärjestelmä. Yksilötasolla keskeinen ohjauskeino on valinnanvapaustuottajaa sitova asiakassuunnitelma.

Järjestämisen ja tuottamisen erottaminen siten, että tuottamista ohjataan hallintopäätöksen ehdoilla edellyttää vahvaa järjestämisosaamista sekä markkinoiden tuntemusta. Asiakasetelijärjestelmää voidaan ohjata parhaiten tuotteistamalla. Uudistuksen toimeenpano edellyttää siten uusien toimintatapojen käyttöönottoa ja johtamiskulttuurin muutosta. Uudistuksen muutoksentuokea tulisi siten ohjata nimenomaan näihin.

Valtiovarainministeriö korostaa tietohallinnon sekä yleensä maakuntien palveluita koskevien tietojen keskeistä merkitystä uudistuksen onnistumisen kannalta. Sekä maakuntien että muiden palvelutuottajien toiminnasta on saatava vertailukelpoista ja luotettavaa tietoa mm. palvelujen kustannuksista, laadusta ja vaikuttavuudesta. Esimerkiksi kuntien ja kuntayhtymien nykyiset tietojärjestelmät eivät pääosin mahdollista toiminnan käynnistämistä ja ylläpitämistä valinnanvapaussäännösten edellyttämällä tavalla.

Tulevina vuosina sote-palveluja koskevan tietopohjan kehittämiseen on panostettava. Tämä koskee erityisesti palvelujen laatua koskevan vakioidun vertailutiedon ja kustannusvaikuttavuutta koskevan tiedon ja tietotuotannon kehittämistä. Lakiehdotuksen jatkovalmistelussa on varmistettava, että maakunnilla on järjestämistehtävänsä toteuttamiseksi oikeus saada riittävästi henkilötason tietoja rahoittamiensa palvelujen käytöstä ja kustannuksista. Tietotuotannon on mahdollistettava sote-palvelujen asiantuntijaohjauksen lisäksi myös maakuntien toiminnan ja talouden ohjaus valtakunnallisesti.

Maakunnalla tulee olla palvelujen järjestämisestä vastaavana tahona riittävä päätösvalta ja keinot ohjata, seurata ja valvoa kaikkia valinnanvapausjärjestelmässään toimivia tuottajia. Esityksessä ehdotettu palvelujärjestelmän ohjaus edellyttää maakunnalta laajaa palvelutuotannon ehtojen valvontaa ja hallintaa, joka on merkittävä johtamisen ja ohjauksen haaste uusille organisaatioille sekä muutos erityisesti nykyisille julkisen sektorin toimijoille.

Toimintatapojen muutos ja uusien palveluinnovaatioiden käyttöönotto digitalisaatiota hyödyntäen vaatii selkeää tahtotilaa viedä uudistukset käytännön tasolle. Tässä prosessissa on aivan keskeistä hyödyntää jo nyt kokeiltuja ja skaalautuvia hyviä toimintatapoja.

Edellytykset saavuttaa 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoite

Valtiovarainministeriö esittää huolensa siitä, että valinnanvapausesitys, erityisesti taloudellisten vaikutusten osalta, sisältää useita epävarmuustekijöitä ja riskejä, jotka toteutuessaan vaarantavat uudistukselle sille asetetut tavoitteet esim. kolmen miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän osalta.

Valinnanvapauspalveluiden osuus koko sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista on vajaa kolmannes eli vuoden 2015 tasossa n. 5,75 mrd. euroa. Soite-uudistukselle asetetun kolmen miljardin euron kustannuskasvun hillintätavoitteesta (vuoden 2029 loppuun mennessä) valinnanvapauspalveluiden laskennallinen osuus on täten noin 1 mrd. euroa.

Vaikutusarviossa esitetään, että yksityisen palvelun piiriin siirtyisi julkiselta puolelta arviolta, markkinoiden koosta riippuen, 270 000–1 350 000 asiakasta. Asiakasmäärän siirtymä tarkoittaa sitä, että julkisen puolen palveluntuottajien on maakunnan rahoituksen riittävyyden varmistamiseksi sopeutettava toimintaansa vastaamaan pienentyntä asiakasmäärää. Julkisella puolella tämä tarkoittaa varsin mittavia henkilöstön ja infrastruktuurin uudelleenjärjestelyjä. Esityksessä on arvioitu, että voimaantulosta kahden vuoden jälkeen sote-keskusten toiminnasta n. 35 prosenttia olisi yksityistä toimintaa. Tämä tarkoittaisi arvona n. 700 milj. euron osuutta. Käytännössä tämä tarkoittaa edelleen vastaavan suuruista sopeuttamistarvetta maakunnan omalle toiminnalle.

Vaikutusarvioissa todetaan, että esityksessä esitetty yksityisten palveluntuottajien vaiheittainen listautumismalli antaa julkiselle tuotannolle mahdollisuuden ennakoita oman tuotantonsa skaalaamista uuteen markkinatilanteeseen. Henkilöstön ja erityisesti infrastruktuurin uudelleenjärjestely on kuitenkin hidasta, eikä listautumismalli itsessään poista julkisten tuottajien toiminnan sopeutusriskiä. Markkinaehtoisen toiminnan laajuus vaihtelee todennäköisesti eri maakunnissa, joten maakunnittaiset erot voivat olla varsin suuria.

Tuottajakorvaukset ovat keskeisiä yksityisten markkinoiden muodostumiselle. Liian pienet tuottajakorvaukset eivät synnytä markkinoita, jolloin valinnanvapaus ja kilpailu eivät toteudu, kun taas liian suuret tuottajakorvaukset johtavat maakunnan kustannusten kasvuun. Tuottajakorvausten tason säätäminen tulee olemaan iteratiivinen prosessi, joka sisältää oppimiskustannuksia. On epätodennäköistä, että maakunta pystyy määrittämään tuottajakorvaukset optimaaliselle tasolla ensi yrityksellä. Optimaalisen tuottajakorvaustason määrittäminen vaatineekin kokemuksia järjestelmän toimivuudesta.

Valtiovarainministeriö katsoo, että maakuntien tuottajille maksamien kapitaa-tiokorvausten määräytymistekijöiden tulisi parhaalla mahdollisella tavalla kannustaa tuottajia huolehtimaan kustannustehokkaasti ja kokonaisvaltaisesti asiakkaiden terveydestä ja hyvinvoinnista. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä tiedostaa, että korvausjärjestelmän toimivuutta on seurattava jatkuvasti ja edelleen kehitettävä tilanteen mukaan.

Valinnanvapausesitys voi johtaa asiakasvolyymien kasvuun, mikäli sote-palveluiden saatavuus ja laatu paranevat esityksen myötä. Asiakasvolyymien kasvu johtaa kustannusten nousuun, mikäli tuottavuus ei parane. Kuten esityksessä todetaan, kilpailu voi johtaa sekä parempaan laatuun että parantuneeseen tuottavuuteen, jolloin kustannusten kasvu pysyy maltillisena.

Lakiuudistuksen avulla saavutettavat säästövaikutukset voivat osin olla epäsuoria. Nopeampi palveluihin pääsy estää palveluntarpeen kroonistumisen ja edistää työkyvyn ylläpitoa. Säästöjä voi näin ollen syntyä myös siitä, että maa-

kunnat voivat tehdä yhteistyötä tai asiakkaat voivat valita toisen maakunnan paremmin saavutettavat palvelut.

Suoran valinnan palveluiden asiakkaiden pakkolistautuminen (ns. isojako) vuoteen 2023 mennessä tarkoittaa, että kapitaatiota sovelletaan koko väestöön. Tällöin haasteena on, että maakunta pystyy sopeuttamaan oman liikelaitoksen toiminnan vastaamaan uutta tilannetta siten, että vältytään päällekkäisiltä toiminnoilta ja kustannuksilta.

Suoran valinnan palveluihin liittyvä kapitaatiojärjestelmä saattaa aiheuttaa riskin ylikompensaatiosta, kun asiakkaasta maksetaan tuottajakorvaus kapitaation perusteella huolimatta siitä, kuinka paljon asiakas todellisuudessa käyttää sote-keskuksen palveluita. Esim. työterveyshuollon piirissä olevien asiakkaiden sote-keskuksen palveluiden käyttö voi olla hyvin vähäistä. Onkin tärkeää, että maakunta huomioi korvaustasojen suuruudessa ennalta määritellyjä sosioekonomisia tekijöitä kuten työssäkäynti ja asiakkaan ikä.

Suhteessa nykytilaan se, että maakunnan liikelaitos vastaa palvelutarpeen arvioinnista, rajaa nyt yleisesti käytössä olevaa tapaa, jossa yksityiset toimijat lähettävät yksityiselle tulleen potilas julkisesti hoidettavaksi tai hakemaan sieltä maksusitoumuksen tms. takaisin yksityiseen hoitoon. Tämän linkin katkaiseminen voi tuottaa kustannussäästöjä ja rajaa mahdollisuutta käyttää yksityistä palvelua julkisen palvelun jonon ohituskaistana.

Valinnanvapauden toteuttaminen esitetyllä tavalla voi heikentää maakunnan talouden ennakoitavuutta ottaen huomioon sen, että maakuntien rahoitus tulee perustumaan pääosin valtion yleiskatteiseen rahoitukseen, jonka määräytymisperusteiden ja kustannusten nousun rajoittimen käytännön toimivuus selviää vasta maakuntien aloittaessa toimintansa.

Esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnin useassa kohdassa todetaan, että toimenpide voi kasvattaa tai pienentää sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia, mikä kuvastaa hyvin esityksen tavoitteiden toteutumiseen liittyvää epävarmuutta. Sote- ja maakuntauudistuksen onnistuminen on kansantalouden kehityksen ja kestävyuden kannalta erittäin tärkeää, joten em. epävarmuustekijöiden ja riskien hallintaan ja minimointiin tulee kiinnittää jatkovalmistelussa erityistä huomioita ottaen huomioon lausuntokierrokselta saatu palautte.

2 Suoran valinnan sosiaali- ja terveyspalvelut

Maakunnan liikelaitoksen suoran valinnan palvelut

Perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan 26/2017, että valinnanvapausjärjestelmään liittyvästä yhtiöittämisveloitteesta luovutaan. Ehdotusluonnoksessa veloitettaisiin maakuntaa ylläpitämään omassa organisaatiossaan sote-keskusta ja suun terveydenhuollon yksikköä. Säännöksessä tai yksityiskohteisissa perusteluissa ei kuitenkaan kuvata, mitä tällä tarkoitetaan. Säännös mahdollistaa käytännössä varsin suuren yhtiöittämisen, jota ei voida pitää perustuslakivaliokunnan tarkoittamana riittävänä omana tuotantona.

Sote-keskuksen palveluvalikoima

Suoran valinnan palveluvalikoima avaa markkinoita ja mahdollistaa asiakkaalle valita perustason terveydenhuollon palveluja merkittävässä määrin. Asiakkaiden palvelujen saatavuuden näkökulmasta esitys parantaa mahdollisuuksia saada palveluja ja vaikuttaa palvelujen laatuun.

Sote-keskuksen palveluvalikoimaa on supistettu aiempaan esitykseen nähden ja sote-keskuksista on muotoutumassa pitkälti perusterveydenhuollon palvelutarjoajia. Sosiaalihuollon ohjaus ja neuvonta on jäämässä ainoaksi sosiaalihuollon palveluksi. Liikelaitoksen on kuitenkin jalkautettava sosiaalihuollon palveluja sote-keskuksiin.

Ehdotuksen mukaan sote-keskuksen palveluvalikoimaan on sisällytetty sisätautien, lastenlääkärien, geriatrian ja silmälääkäriin avovastaanotto- ja konsultaatiopalveluja. Valtiovarainministeriö pitää näiden erikoisalojen konsultaatiopalvelujen liittämistä sote-keskuksen palveluvalikoimaan sinänsä hoitoketjujen toimimisen ja asiakkaan kannalta myönteisenä.

Valtiovarainministeriö katsoo, että palveluvalikoimaan liittyy kuitenkin ongelmia. Valinnanvapauslakiluonnoksen 18 §:n 2 momentissa määritellyt neljä erikoisalaa vaikeuttavat kuitenkin liikelaitoksen mahdollisuuksia vastata palveluvelvoitteesta. Kaikissa maakunnissa ei ole saatavissa riittävästi näiden neljän erikoisalan osaajia, joten kilpailu osaavasta henkilökunnasta voi johtaa joko kustannuksien kasvuun tai siihen, että liikelaitoksen toimintaa ei voida turvata riittävässä määrin. Tämän perusteella valtiovarainministeriö esittää, että maakunnalle annettaisiin enemmän harkintavaltaa päättää erikoisalojen sisällyttämisestä sote-keskuksen palveluvalikoimaan alueen asukkaiden tarpeen mukaisesti,

Valtiovarainministeriö huomauttaa lisäksi, että erikoisalojen mukaanotto palveluvalikoimaan voi olla keskeinen ongelma pienille ja keskisuurille palvelutuottajille ryhtyä palvelutuottajiksi.

Sosiaalihuollon palvelut (mm. 18 § ja 37 §)

Valtiovarainministeriö katsoo, että sosiaalihuollon palvelujen rajaus sote-keskuksen palveluvalikoimasta on perustuslakinäkökulmasta välttämätön. Ehdotusluonnoksen 37 §:n mukaan liikelaitos on veloitettu viemään sosiaalihuollon palvelut kaikkiin sote-keskuksiin. Valtiovarainministeriö katsoo, että viimeksi mainittu velvoite on liian jäykkä eikä mahdollista joustavaa toimintaa sote-keskuksen ja liikelaitoksen välillä. Epäselväksi jää lisäksi, missä määrin sote-palveluja on vietävä. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että liikelaitokselle mahdollistettaisiin lisää liikkumavaraa päättää jalkautettavista palveluista.

3 Asiakkaan mahdollisuus valita maakunnan liikelaitos

Valtiovarainministeriö katsoo, että maakunnan liikelaitoksen valinta mahdollistaa hyvin työn tai opiskelun vuoksi toisessa maakunnassa oleskelevan mahdollisuudet saada sote-palveluja. Valtiovarainministeriö huomauttaa kuitenkin, että maakunnan liikelaitoksen vaihtamismahdollisuus mahdollistaa myös sen, että asiakas voi valintamahdollisuudellaan myös heikentää kotimaakuntansa mahdollisuuksia järjestää palveluja.

4 Asiakassetelijärjestelmä (24§) ja henkilökohtainen budjetti

Valtiovarainministeriö katsoo, että asiakassetelijärjestelmään kuuluva palveluvalikoima on varsin laaja ja se lisää asiakkaan mahdollisuuksia vaikuttaa merkittävästi palveluihinsa. Asiakassetelijärjestelmä mahdollistaa myös pienempien tuottajien mukaan tulon palvelutuottajaksi.

Asiakasseteleiden osalta valtiovarainministeriö pitää varteenotettavana riskinä sitä, että niiden laaja käyttö voi heikentää maakunnan oman tuotannon toimintaa ja vaikuttaa näin tuotantotekijöiden tehokkaaseen käyttöön. Esimerkiksi nykyisellä ns. päivystysasetuksella on juuri tavoitteena resurssien tehokas

käyttö mm. keskittämällä ja erikoistamalla tuotantoyksiköitä. Maakunnat ovat kuitenkin viime kädessä vastuussa asukkaidensa palveluiden järjestämisestä, joten niiden toimintaedellytykset, mm. erityistä osaamista omaavan henkilöstön suhteen, on turvattava.

Asiakassetelituottajien ja henkilökohtaisella budjetilla palveluja tuottavien mahdollisuus valita asiakkaansa voi johtaa vaikeimman asiakaskunnan valikointumiseen maakunnan oman tuotannon asiakkaiksi, mikä taas lisää maakunnan kustannuksia.

Valtiovarainministeriö katsoo, että ehdotuksenluonnoksessa ei ole otettu riittävästi huomioon erikoissairaanhoidon ja erityisesti siihen liittyvän päivityksen tarpeita. Valtiovarainministeriö pitää ongelmallisina erityisesti luonnoksen 24 §:n 8, 10 ja 11 kohtaa. Lakiluonnoksen lähtökohtana on, että maakunta voi rajoittaa näiden tehtävien kuulumista asiakassetelijärjestelmään vain tiukkojen edellytyksien vallitessa (2 ja 3 mom.). Säännökset edellyttäisivät, että maakunta voisi riittävästi arvioida riskiä jo heti asiakassetelijärjestelmän alkaessa. Päätöksestä voitaisiin lisäksi valittaa. Valtiovarainministeriö katsoo, että sääntelyä tulisi muuttaa siten, että maakunta voi siirtää näitäkin palveluja toteutettavaksi asiakassetelijärjestelmässä, mutta lakisääteistä pakkoa tehtävien siirtoon ei tulisi säätää.

Valinnanvapauslakiluonnoksen 24 §:n 1 momentin 10 ja 11 kohdat voivat vaarantaa maakunnan kantokyvyn järjestää päivityspalvelut. Riskejä on päivityksen turvaamisen, kustannusten hallinnan ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutustoiminnan turvaamisen osalta. Täten maakunnille tulisi jättää enemmän harkintavaltaa asiakassetelin käyttöön otossa. Maakuntien velvoite asiakassetelin laajamittaiseen käyttöön hankaloittaa alueellisesti tarkoituksemukaisten ratkaisujen hakemista.

Valtiovarainministeriö katsoo, että 24 §:n 2 ja 3 momentin rajoitusperusteista ja sen yksityiskohtaisista perusteluista ei käy riittävästi ilmi, tarkoittaako säännös sitä, että koko tehtävä voidaan sulkea pois vai mahdollistaako se rajoituksen myös vain joidenkin asiakasryhmien tai yksittäisen asiakkaan osalta. Rajoitusperusteita tulisi voida käyttää myös joissain asiakasryhmien palveluissa sekä yksittäisten asiakkaiden osalta. Tämän selkeyttäminen voi edellyttää lisäsääntelyä, jotta järjestelmätaso ja yksilön oikeudet selkeytyvät.

Jatkovalmistelussa tulisi huolehtia, ettei asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin käyttöönottoon liity merkittäviä kustannustehokkuutta tai palveluketjujen yhteensovittamista vaarantavia riskejä. Lisäksi tulisi huolehtia, että nämä instrumentit toimivat ainoastaan asiakkaan sote-palveluja koskevan valinnan välineinä, eikä niillä tule laajentaa tai lisätä asiakkaan etuusoikeuksia tavoin, joista säätäminen kuuluu sisällön osalta erityislainsäädäntöön. Erityisesti henkilökohtaisen budjetin käyttöalaa ja päällekkäisyyttä suhteessa sosiaalivakuutustetuksiin, kuten eläkkeensaajan hoitotukeen, ja muihin pitkäaikaishoitotuuksiin tulisi tarkentaa.

5 Asiakassuunnitelma

Asiakkaalle tehtävä asiakassuunnitelma on ehdotuksen mukaan keskeinen väline asiakkaan palvelujen yhteensovittamisessa. Samalla se on maakunnan ja sen liikelaitoksen ohjauskeino suhteessa yksityisiin palvelutuottajiin.

Valtiovarainministeriö pitää maakunnan järjestämisvastuun toteuttamisen kannalta olennaisen tärkeänä, että maakunnalla ja sen liikelaitoksella on käytössään tehokkaita keinoja myös yksittäisen asiakkaan palvelujen toteutumisen

turvaamiseksi. Asiakassuunnitelman käyttäminen tässä tarkoituksessa on lähtökohtaisesti kannatettavaa, muttei välttämättä täysin ongelmatonta.

Asiakassuunnitelmana on luonteeltaan oikeudellisesti sitomaton suhteessa asiakkaaseen eikä sitä katsota muutoksenhakukelpoiseksi hallintopäätökseksi. Ehdotuksen mukaan asiakassuunnitelma olisi kuitenkin sitova suhteessa palveluntuottajiin. Tällöin voisi olla vielä tarpeen pohtia, tulisiko palveluntuottajilla mahdollisesti olla jokin keino hakea siihen muutosta.

Asiakassuunnitelma on työväline asiakkaan palvelujen suunnittelemiseksi asiakkaan tarpeiden mukaiseksi kokonaisuudeksi. Tässä mielessä pyrkimyksenä tulisi nimenomaan olla yhteinen asiakassuunnitelma, joka kattaa kaikki asiakkaalle annettavat sosiaali- ja terveystyöpalvelut. Tavoite voi olla kuitenkin ainakin aluksi liian laaja, sillä malli edellyttää toimiakseen, että asiakassuunnitelman tiedot ovat kaikkien niitä tarvitsevien toimijoiden käytettävissä ja päivitettävissä. Tällöin on myös ratkaistava, miten vastuu asiakassuunnitelman tekemisestä jakautuu erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon osalta ja mikä taho viime kädessä vastaa kokonaisuudesta. Lisäksi käytettävien tietojärjestelmien tulee varmistaa asiakkaan yksityisyyden suojan toteutuminen siten, että kukin toimija saa asiakassuunnitelmasta nähtäväkseen ainoastaan ne tiedot, jotka hänellä tehtäviensä perusteella on oikeus saada. Asiakassuunnitelman tiedot tulisi ilmeisesti tallettaa nk. rakenteellisena asiakirjana, josta tieto olisi automaattisesti poimittavissa kutakin toimijaa varten. Tällaista eri palvelut kattavaa toiminnallisuutta ei ole vielä nykyisissä tietojärjestelmissä.

Asiakassuunnitelman ulottaminen sitovana kaikkiin maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaisiin voi valtiovaraministeriön näkemyksen mukaan olla liian haastava tavoite, ainakin heti uudistuksen voimaantulosta lukien. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla rajata asiakassuunnitelma koskemaan vain esimerkiksi paljon erilaisia palveluita tarvitsevia asiakkaita, joille osoitetaan vastuu- tai omatyöntekijä liikelaitoksesta. Myös tarvittavien tietojärjestelmien kehittämisen vaatima aika on tarpeen ottaa riittävällä tavalla huomioon säännösten voimaantuloaikataulussa.

6 Palveluntuottajien ohjaus ja sopimusmenettelyt sekä valvonta

Maakunnan keinot palveluntuottajan ohjaamiseen (42§)

Maakunnalla tulee olla palvelujen järjestämisestä vastaavana tahona riittävä päätösvalta ja keinot ohjata, seurata ja valvoa kaikkia valinnanvapausjärjestelmässään toimivia tuottajia. Esityksessä ehdotettu palvelujärjestelmän ohjaus edellyttää maakunnalta laajaa sopimushallintaa, joka on merkittävä johtamisen ja ohjauksen haaste uusille organisaatioille sekä muutos erityisesti nykyisille julkisen sektorin toimijoille.

Valtiovaraministeriö katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa tulee tehdä maakunnan ohjauskeinoja ja tuottajan vastuuta koskevia täydennyksiä. Valtiovaraministeriö katsoo, että järjestämisvastuun toteuttamiseksi maakunnalla tulee olla selkeästi laissa säädetyt tehokkaat keinot puuttua palveluntuottajan epäasianmukaiseen toimintaan sekä velvoitteiden laiminlyöntiin.

Selvyyden vuoksi esityksessä tulisi säätää maakunnan mahdollisuudesta alentaa korvauksia tai pidättäjä maksamisesta siltä osin kun palveluntuottaja ei ole tuottanut palvelua lain tai maakunnan asettamisen ehtojen mukaisesti. Lausunnolla olevan lakiluonnoksen 47 ja 52 §:n perusteella vaikuttaa siltä, että maakunnan keinona on ainoastaan velvoite peruuttaa tuottajaksi hyväksyminen ja irtisanoa tai purkaa sopimus kokonaan tai palveluysikkökohtaisesti, jos palveluntuottaja ei ole korjannut puutteita, rikkomuksia tai laiminlyöntejä ase-

tussa määräajassa. Irtisanomisesta ja purkamista koskevat ehdotetut säännökset ovat sanamuotonsa mukaisesti maakuntaa velvoittavia, maakunnan on säännöksen mukaisissa tilanteissa irtisanottava tai purettava sopimus. Tätä edeltävästä menettelystä ei ole esityksessä säännöksiä.

Valinnanvapauslainsäädännön mukaisessa suoran valinnan palveluissa palveluntuotantoa ei kilpailuteta, ja sopimusehtoja ei voida käyttää ohjauksena kuten hankintalain mukaisessa hankintamenettelyssä. Kilpailutuksessa on palvelun tuottajaksi haluavan tavanomaisesti hyväksyttävä tilaajan hankinta-asiakirjoissa määrittelemät sopimusehdot tai vakioehdot (esim. Jyse-Palvelut). Sopimusehdoissa on tavanomaisesti määräykset palvelun virheen osalta, sopimusrikkomuksista ja vahingonkorvauksesta. Jos palvelussa on virhe tilaaja voi pidäytyä hinnan maksamisesta ja saada hinnanalennusta tai esimerkiksi tehdä kate-oston. Esimerkiksi Jyse-Palvelut ehtojen mukaan olennaisena sopimusrikkomuksena, joka oikeuttaa sopimuksen purkamiseen, pidetään muun muassa sitä, ettei palvelu vastaa sovittua ja virhe tai siitä tilaajalle aiheutuneet seuraukset ovat vähäistä suurempia eikä virhettä tilaajan huomautuksesta huolimatta viipymättä korjata tai virheet ovat toistuvia.

Valinnanvapauslainsäädännössä edellytetään palveluntuotannon tapahtuvan lain ja maakunnan ehtojen mukaisesti virheettömänä. Jotta järjestelmä toimisi, tulisi maakunnan maksettavien korvausten osalta olla mahdollista reagoida virheelliseen palveluun korvausjärjestelmän kautta sopimuksen irtisanomis- ja purkuvelvoitteen lisäksi. Taloudellisen ohjauksena olemassa olo (korvausten alentaminen, maksamatta jättäminen, pidättäminen ja kannustimeen sisältyvä tai muutoin lain tai maakunnan asettamien ehtojen rikkomisesta aiheutuva seuraamusmaksu) tulee huomioida säädöstasolla mm. korvaussäännöksissä. Myös sopimussakon käyttämisen mahdollistaminen tulisi perustua lain tasoiseen säännökseen, jos katsotaan tarpeelliseksi edellä mainitun lisäksi.

Lisäksi valtiovarainministeriön käsityksen mukaan esitystä tulee täydentää vahingonkorvausvastuun osalta. Esitysluonnoksessa on epäselvää, mikä on palvelun tuottajan vahingonkorvausvastuu suhteessa maakuntaan.

Maakunnan ja valtionhallinnon tehtävät valvonnassa

Esityksessä ehdotetaan maakunnalle tehtäviä, jotka liittyvät valtionhallinnon valvontatehtäviin. Valtion tehtävistä vastaisi 1.1.2020 lukien Valtion lupa- ja valvontavirasto, jonka tehtäviin kuuluisi mm. sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain, ehdotetun lain sekä valinnanvapausjärjestelmään tiiviisti kytkeytyvän sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta annettavan lain (palvelun-tuottajalaki) valvonta. Hallituksen esitys, johon sisältyisi ehdotus Valtion lupa- ja valvontaviraston perustamisesta, on tarkoitus antaa eduskunnalle helmikuussa 2018.

Esitysluonnoksessa maakunnan ja valtion valvontatehtävät muodostavat toisiinsa täydentävän ja koherentin kokonaisuuden. Maakunnan valvontatehtävät rakentuvat valinnanvapausjärjestelmän asettamille tarpeille ja ovat luonteeltaan uudenlaista omavalvontaa toimintaympäristössä, joka ei enää rakennu perinteiselle ostopalvelukokonaisuudelle. Valtio vastaa edelleen lakisääteisten perusvaatimusten täyttymisen sekä perusoikeuksien toteutumisen valvonnasta ennakkovalvonnassa (rekisteröinti) ja jälkikäteisvalvonnassa sekä käyttää valvontaan liittyviä hallinnollisia pakkokeinoja. Maakunta puolestaan vastaa itse valinnanvapausjärjestelmään ja sen palvelutuotantoon liittyvästä ennakkovalvonnasta (hyväksymismenettely ja sopimukset) sekä toiminnan aikaisesta järjestämisvastuullisen tahon suorittamasta valvonnasta. Tehtävien jako antaa hyvät mahdollisuudet toteuttaa valvontatehtävien funktioon nojautuva keskinäinen työnjako valtion ja maakuntien välillä. Siksi ehdotettua sääntelyä on pi-

dettävä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena, ja maakunnalle ehdotetut toimivaltuudet ovat tarkoitukseensa nähden asianmukaisia.

Maakunnalle luodaan merkittävä valvontatehtävä suhteessa alueensa tuottajiin. Valtion ja maakunnan keskinäisen työnjaon sekä valvontatehtävien tarkoituksen toteutumisen kannalta on kriittistä, että molemmilla valvojilla on käytösään samat tiedot palvelutuotannosta. Lain 80 §:ssä tulisikin vielä nykyistä kattavammin säätää mahdollisuudesta ja velvollisuudesta luovuttaa valvonnassa kertyneitä tietoja sekä kannanottoja puolin ja toisin. Nykyinen rajausta pelkää tarkastuskertomusten oma-aloittaiseen jakamiseen ei itsessään riitä. Jatkovalmistelussa olisi huolehdittava, että molemmilla toimijoilla on suora käyttöyhteys palveluntuottajalaissa säädettyyn valtakunnalliseen rekisteriin ja että molemmat osaltaan vastaavat sen tietosisällön riittävydestä.

7 Palveluntuottajalle suoritettavat korvaukset

Maakunnan liikelaitoksen tuottamiin sote-keskus- ja suunhoidon palveluihin tulee lakiehdotuksen 64 §:n mukaan osoittaa korvaus lähtökohtaisesti samoin perustein kuin yksityisille suoran valinnan palvelujen tuottajille. Liikelaitoksella on kuitenkin viimesijainen vastuu palvelujen turvaamisesta kaikissa tilanteissa, eli silloinkin, kun muut tuottajat eivät niitä tuota. Myös asiakassetelipalveluissa asiakkaalla on aina mahdollisuus kieltäytyä tarjotusta asiakassetelistä, jolloin liikelaitoksen on tarjottava palvelu muulla tavalla osana omaa palvelutuotantoaan tai ostopalveluna. Liikelaitos on siten lakisääteisten vastuidensa näkökulmasta olennaisesti erilaisessa asemassa yksityisiin palveluntuottajiin verrattuna.

Valtiovarainministeriö toteaa, että erityisesti perustuslaissa edellytettyjen riittävien sote-palvelujen turvaaminen voi joissakin tilanteissa edellyttää, että maakunta maksaa lisäkorvausta liikelaitoksen palveluista.

8 Lain voimaantulo

Lain voimaantuloon liittyy epävarmuustekijöitä ja haasteita. Toimeenpanossa joudutaan soveltamaan myös osittaisia tai väliaikaisia ratkaisuja koskien muun muassa korvausmallien yksityiskohtia, eri asiakasryhmien palvelujen käyttöä, asiakkaiden ohjausta ja neuvontaa, sosiaaliohjauksen sisältöä ja toimintamalleja sekä asiakkaiden tarvitsemien palvelupakettien laajuutta.

Tietojen ja tietojärjestelmien käyttöönotossa on osassa ratkaisuihin jouduttu tyytymään puolimanuaalisiin ratkaisuihin, mikä ei pysyvässä valinnanvapausmallissa ole mahdollista. Kokeiluhankkeista saatava oppi ja kokemus ovat ensiarvoisen tärkeitä. Valinnanvapausmalliin siirtymisen valmistelulle varattu aikataulu on haastava, minkä vuoksi joustavat siirtymäsäännökset ovat välttämättömiä.

Asiakasseteliä koskevat siirtymäsäännökset

Valtiovarainministeriö katsoo, että varsinkin asiakassetelijärjestelmän käyttöönoton tuotteistukseen ei välttämättä kyetä siirtymäsäännöksessä esitetyssä aikataulussa (viimeistään 1.7.2020). Asiakassetelijärjestelmän käyttöönotto edellyttää kustannustietoja ja siihen perustuvaa tuotteistusta. Jos arvioidaan, että edellä mainittuja asioita ei kyetä toteuttamaan siirtymäajan aikana, uudistuksen aikataulua tulisi vielä arvioida uudestaan.

Sote-keskusta koskevat siirtymäsäännökset

Vaikka laintasolla yksityinen ja julkinen on asetettu lähes samaan asemaan, kilpailuasetelmaltaan niiden asema kuitenkin poikkeaa merkittävästi. Sote-tehtävät siirtyvät kunnilta maakunnalle vasta 2020 alusta. Siten toiminnan suunnitteluun ja organisointiin päästään julkisella puolella takamatkalta. Lisäksi jokainen julkiselta puolelta ulos listautuva asiakas merkinnee julkisella puolella sopeuttamistoimia, joiden tulisi olla hyvin ripeitä maakuntien rahoituksen riittävyyden varmistamiseksi.

Asiakkaiden jako suoran valinnan palveluissa lain perusteella vuoden 2023 ja 2024 alusta tarkoittaa, että julkisen puolen sopeuttamistarve lienee merkittävä. Mahdolliset mittavat sopeutustarpeet tulisikin ottaa huomioon suoran valinnan palvelujen käyttöönottoaikataulussa.

Esityksessä ehdotetaan asiakkaiden, jotka eivät vuoteen 2023 mennessä ole tehneet palveluntuottajaa koskevaa valintaa, siirtämistä maakunnan toimesta asuinpaikkaa lähinnä olevan palveluntuottajan asiakkaaksi. Valtiovarainministeriö toteaa, että tämä saattaa aiheuttaa palveluntuottajalle kannustimen sijoitautua kustannusten kannalta suotuisan asiakaskunnan alueelle. Asiakkaiden jakautumisen eri palveluntuottajille tulisi tapahtua mekanismilla, joka jakaa palvelutarpeiltaan erilaista asiakaskuntaa tasapuolisesti eri palveluntuottajille.

Suunhoidon yksiköitä koskevat siirtymäsäännökset

Yksityisten tuottajien määrä julkisesti rahoitettujen palvelujen toteuttajina todennäköisesti lisääntyy selvästi. Vaiheistusvaiheen eli vuosien 2022–2023 aikana toiminnan seurannalle on asetettava erityinen paino. Suunhoidon suoran valinnan aloitus täydellisesti vasta vuonna 2024 mahdollistaa varautumisen hoitokäytäntöjen seuraamiseen ja paremman kustannuskehityksen seurannan kuin nopea siirtyminen.

Asiakkaiden määrää tulevassa valinnanvapausjärjestelmässä on erittäin vaikea arvioida ennalta luotettavasti, mikä osaltaan lisää järjestelmän rahoitukseen liittyvää riskiä. Maakuntien järjestämän suun hoidon kustannusten odotetaan kasvavan uudistuksen seurauksena yli 100 miljoonaa euroa suhteessa nykytasoon, josta asiakasmaksuilla katettaisiin nykyisten asiakasmaksujen mukaan noin 1/3. Vuonna 2024 siirryttäisiin tuottajakorvauksissa samoihin yleisiin korvauserusteisiin kuin sosiaali- ja terveyskeskusten osalta.

Siirtymäsäännökset antavat mahdollisuuden varautua kasvavaan asiakasvolyymiin, mutta säännökset eivät poista kustannusten kasvun riskiä. Todennäköisesti syntyvän rahoitusvajeen kattamiseen on erilaisia rahoituskeinoja, mutta niiden osalta ei valinnanvapauslakiin sisälly esityksiä. Valtiovarainministeriö näkee, että korvausjärjestelmään sisältyy riski asiakasmäärien ja suoritteiden kasvusta ja edelleen kustannusten kasvusta.

Yksityisten palvelutuottajien ja pienten toimijoiden toimintaedellytykset

Esitysluonnos asettaa yksityiset ja julkiset palvelutuottajat lähtökohtaisesti samanlaiseen juridiseen asemaan. Molemmilla on lähtökohtaisesti samat tehtävät, tuotantoehdot, velvoitteet ja korvauserusteet. Molempien sovelletaan samoja rikosoikeudellisia ja vahingonkorvaussäännöksiä ja yleislakeja. Julkisella suoran valinnan palvelutuottajalla on kuitenkin joitakin velvollisuuksia, jotka asettavat sen erilaiseen asemaan. Tärkeimmät erot koskevat toiminnan kirjanpidollista eriyttämistä sekä hankintalainsäädännön soveltamista. Nämä velvoitteet lisäävät julkisen tuottajan hallinnollisia kustannuksia.

Valtiovarainministeriö katsoo, että asiakassetelijärjestelmä mahdollistaa myös pienempien tuottajien mukaan tulon palvelutuottajaksi. Sen sijaan erikoisalojen mukaanotto sote-keskusten palveluvalikoimaan voi olla keskeinen ongelma pienille ja keskisuurille palvelutuottajille ryhtyä palvelutuottajiksi.

9 Uudistuksen vaikutusarviointi

Hallituksen esitysluonnos laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa 3.11.2017 vaikutusarviossa valinnanvapausesitysluonnoksen todetaan sisältävän elementtejä, jotka sekä vähentävät että lisäävät sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kasvua. Vaikutusarviossa on esitetty määrällisiä arvioita esimerkiksi suunhoidon palveluiden rahoitusvajeesta palveluiden siirtymässä valinnanvapauden piiriin sekä päällekkäisten palveluiden kustannuksista. Muuten vaikutusarviossa esityksen taloudellisia vaikutuksia esitetään pitkälti laadullisesti siten, että vaikutusten aikahorisontti on jaettu lyhyeen ja pitkään.

Esityksen vaikutusarvioinnissa ei avata sitä, miten lakiesitys vaikuttaa paljon palveluita käyttävien kustannuksiin. On vielä epävarmaa, missä laajuudessa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita käyttävien asiakassuunnitelma toteutetaan. Tavoitteena tulisi olla palvelusektoreiden integraation toteutuminen siten, että osaoptimointi estyy ja hoitoketjut tehostuvat.

Valvontatehtävien resurssit

Valinnanvapausjärjestelmän onnistumisen kannalta on kriittistä, että maakunnalla ja valtiolla on riittävät resurssit ja osaaminen sekä yhdenmukaiset periaatteet tehokkaan ja oma-aloitteisen valvonnan suorittamiseen. Esitysluonnoksessa ei ole erikseen arvioitu vaikutuksia maakuntien ja valtion toimintaan ja talouteen tältä osin.

Valvontatehtävät ja niiden rooli muuttuvat merkittävästi ehdotetun lain myötä, ja valvontatehtävissä tullaan tarvitsemaan syvällistä osaamista palveluiden järjestämisestä, taloudesta ja rahoituksesta. Vastaavasti valvonnassa tarvitaan uudenlaista analyysiosaamista ja palveluiden sekä valvonnan vaikuttavuuden mittaamisosaamista. Tällainen osaaminen vaatii merkittävästi lisäresursseja nykyiseen nähden eikä synny ilman etukäteistä panostusta. Erityisesti maakunnan tehtävien kannalta kyse on lisäksi täysin uudesta tehtäväkokonaisuudesta, johon valtaosassa nykyisiä kuntia ei ole lainkaan osaamista saati osoitettua panosta. Työmäärällisesti kyse on merkittävästi kokonaisuudesta, ottaen huomioon sekä maakunnan ilmoitus/hyväksyntähallinnon, sopimushallinnon ja toiminnan aikaisen valvonnan roolit.

Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan aivan yleistä luonnehdintaa tarkemmalla tasolla ilmene tällaisia arvioiteja. Maakuntien ja valtion valvonnan rooli on uudistuksen toteutumisen sekä perusoikeuksien kannalta keskeinen, joten tätä voidaan pitää merkittävänä puutteena. Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailuneutraliteettitehtävien suhteen arviointi on tehty, vaikka tämän toimialan merkitys uudistuksen kannalta on huomattavasti kapeampi.

10 Lopuksi

Uudistuksen toteuttaminen hallitusti on tärkeää ensisijaisesti asiakkaiden ja myös sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön kannalta. Tärkeää on varmistaa sujuva ja hyvin suunniteltu siirtymä nykyisestä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmästä uuteen. Annettavan esityksen tulisi olla eduskunnan käsiteltävissä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, joten esityk-

sen perustuslainmukaisuus on varmistettava mahdollisimman pitkälti ja luonnokseen tehtävä tarvittavat muutokset.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Osastopäällikkö, ylijohdaja



Jani Pitkäniemi

LIITE

1 Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta***Ulkoistamissopimukset***

Valtiovarainministeriö katsoo, että ulkoistamissopimuksia koskeva säännös (95 §) ei turvaa riittävästi maakunnan mahdollisuuksia puuttua laajoihin ulkoistamisiin, jotka vaikeuttavat maakunnan mahdollisuuksia muokata palveluverkkoa ja päättää merkittävässä määrin, miten kohdistaa rahoituksen. Säännös edellyttää esitetystä muodosta käytännössä ainoastaan sitä, että maakunnan on neuvoteltava ulkoistamissopimuksista ja tällainen palvelutuottaja voi siirtyä valinnanvapaustuottajaksi.

Viimeaikaisissa ulkoistamissopimuksissa (mm. Meri-Lappi) on sopimusehdoissa estetty maakunnan mahdollisuudet irtisanoa laajat ulkoistamissopimukset. Lisäksi irtisanominen on tehty sopimussakoin erittäin kalliiksi. Tämän perusteella olisi välttämätöntä säätää siitä, että tietyissä tapauksissa maakunnalla tulisi olla oikeus irtisanoa sopimus. Sopimuksen irtisanominen pitäisi olla ainakin mahdollista, jos

- sopimus on ristiriidassa ns. päivitysasetuksen ja keskittämisasiasetuksen kanssa tai vaarantaisi maakunnan mahdollisuuden täyttää toiminnassaan asetusten edellytykset.
- sopimuksessa on sidottu olennaisesti maakunnan mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan
- ulkoistamissopimus vaarantaa muutoin maakunnan mahdollisuudet huolehtia lakisääteisistä tehtävistä.
- sopimuksen korvaussäännökset
 - eivät ole yhteensopivia valinnanvapausjärjestelmän korvausjärjestelmän kanssa tai
 - korvausjärjestelmä vääristää kilpailua

Kuluttajansuojalain soveltaminen

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan kuluttajansuojalainsäädännön soveltaminen valinnanvapaus-palveluihin jää osittain epäselväksi. Ehdotuksen 60 §:n perusteluissa todetaan, että julkiset hyvinvointipalvelut, joiden tarjoamisen tavoitteena ei ole taloudellinen hyöty, on katsottu jäävän kuluttajansuojalain sääntelyn ja muiden kuluttajaoikeudellisten sääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle. Toisaalta ehdotuksen 26 ja 30 §:n perusteluissa todetaan asiakasseteli-palvelujen ja henkilökohtaisen budjetin osalta, että asiakkaan ja elinkeinonharjoittajan väliseen suhteeseen sovellettaisiin muun muassa asiakas- ja potilaslainsäädännön lisäksi kuluttajansuojalakia, joka takaisi asiakkaalle lisäksi kuluttajan oikeudet.

Valtiovarainministeriö korostaa, ettei kuluttajansuojalainsäädännön soveltamista ole perusteltua laajentaa tässä yhteydessä maakunnan järjestämis- ja rahoitusvastuuseen sisältyviin asiakasseteli- tai henkilökohtaisella budjetilla tuotettuihin palveluihin. Kuluttajansuojalainsäädäntöä sovelletaan nykyisin palvelusetelillä tuotettuihin palveluihin, koska niissä asiakkaan ja palvelutuottajan välille syntyy sopimussuhde. Nyt ehdotetuissa asiakassetelillä ja henkilökohtaisen budjetilla tarjottavissa palveluissa on kyse julkisista sosiaali- ja terveyspalveluista, joissa sopimussuhde ja rahaliikenne ovat liikelaitoksen ja palvelutuottajan välisiä. Asiakkaan ja palvelutuottajan välille ei synny sopimussuhdetta, toisin kuin perusteluista voi virheellisesti ymmärtää.

Kuluttajansuojalainsäädännön soveltamisen laajentamista julkisiin palveluihin on tarkoituksenmukaista selvittää erikseen kokonaisuutena, jos se nähdään

ylipäättään perusteltuna. Samalla tulisi selvittää ja ottaa huomioon myös järjestelmän laajentamisen edellyttämät kustannus- ja muut vaikutukset.

2 Yksilöidyt muutosehdotukset lakiluonnokseen

Palvelutuottajien rekisteröintiin ja valvontaan liittyvät huomiot

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan lakiluonnoksessa on erityisesti palveluntuottajien rekisteröinnin ja valvonnan kannalta tärkeitä jatkovalmisteltavia osuuksia. Erityisesti lakiluonnoksessa käytetyn palveluyksikön käsitteen osalta on syytä huomata, että sen merkitys muodostuu nyt erilaiseksi kuin valtion tehtäviin kuuluvan palveluntuottajalain järjestelmässä.

Useassa lakiluonnoksen säännöksessä viitataan palveluyksikköön ja sen alueelliseen merkitykseen (esim. 8 §, 40 §, 45 §, 51 §). Sekä palveluntuottajalain että lakiluonnoksen määritelmässä palveluyksikköä ei kuitenkaan ole sidottu fyysiseen sijaintiin, vaan sen on tarkoitus olla paikkariippumaton hallinnollinen rekisteröitävä kokonaisuus, jolla voi olla useitakin toimipaikkoja, ja jonka sisällystä päättää palveluntuottaja. Valtion tehtäviin kuuluvan palveluntuottajarekisterin ylläpidossa tarkoitus on nimenomaisesti ollut, että uusi lainsäädäntö mahdollistaa joustavan ja tuottajan omiin lähtökohtiin perustuvan rekisteröintikokonaisuuden käytön riippumatta fyysisten toimipaikkojen sijainnista.

Tähän nähden on ongelmallista, että käsite luonnoksen mainituissa säännöksissä kytketään fyysiseen sijaintiin (kuntaan/maakuntaan). Lähtökohtaisesti tuottaja voi valtion rekisteriin rekisteröidä palveluyksikön, jolla on fyysisiä toimipaikkoja usean eri maakunnan alueella tai ei fyysisiä toimipaikkoja lainkaan. Tämä muodostaa tilanteen, jossa tuottajalla on sinänsä valtion tuottajarekisterin suhteen laaja mahdollisuus erilaisiin vaihtoehtoihin, mutta esitysluonnoksen järjestelmä ”pakottaa” käytännössä kiinteiden toimipaikkojen käyttöön rekisteröinnin perusteena tai erilaiseen palveluyksikkörakenteeseen kuin valtion rekisterissä. Muussa tapauksessa esimerkiksi toimivaltaisen maakunnan määrittäminen olisi ehdotettujen säännösten nojalla mahdotonta. Tämä voi johtaa potilaiden ja asiakkaiden, tuottajien itsensä sekä valvonnan kannalta hankalaan tilanteeseen, jossa valvottavat yksiköt ja niiden sisältö vaihtelevat.

Joiltain osin myös asiaan liittyvät perustelut ovat päivittämättä (ainakin 8 §:n yksityiskohtaiset perustelut, joissa mainitaan vain toimipisteet).

Lisäksi esitysluonnos jossain määrin rajoittaa palveluntuottajalaissa mahdollistettujen muiden toimintamahdollisuuksien käyttöä palvelutuotannossa. Valinnanvapausjärjestelmässä toimivan tuottajan on tuotettava palvelut itse tai alihankintana (53 §). Tämä tarkoittaa perusteluluonnosten nojalla varsinaista tuottajan puolesta ja lukuun toteuttavaa ostopalvelua. Palveluntuottajalaki puolestaan ei rajoita erilaisten sopimusjärjestelyiden, kuten yhteistoimintasopimusten käyttöä. Näin ollen myöskään esimerkiksi palveluntuottajalaissa mahdollistettujen yhteisten palveluyksiköiden käyttö valinnanvapausjärjestelmässä ei ole samassa määrin mahdollista.

Esitysluonnoksen 15 §:ssä on myös sanamuotoon perustuva rajausta, jonka perusteella suoran valinnanvapauden piiriin kuuluviksi tuottajiksi voisivat ilmoittautua vain yhteisömuotoiset tuottajat (yhtiöt ja yhteisöt), eivätkä yksityiset elinkeinonharjoittajat. Kuitenkin myös yksityinen elinkeinonharjoittaja voi periaatteessa ja lain määritelmienkin kannalta ylläpitää tällaista palveluyksikköä.

Valvontamenettelyiden ja toimivaltasäännösten koherenssin kannalta olisi syytä jatkovalmistelussa huomata, että esimerkiksi maakunnan tarkastusoikeuden (46 ja 80 §:t) käyttömahdollisuudet asumiseen käytettävissä tiloissa ovat raja-

tummat kuin valtion viranomaisen (palveluntuottajalain 25 §). Ottaen huomioon, että nimenomaan maakunnan tehtäviin kuuluu ensisijaisesti asiakkaan oikeuksien ja palvelujen laadun (kuten asumistilojen) valvonta toiminnan aikana, rajausta ei vaikuta perustellulta. Edelleen esityksen 46 §:ssä maakunnalle säädetty neljän viikon vasteaika tuottajan tekemään ilmoitukseen on vastaavissa menettelyissä poikkeuksellinen, ja kokemuksen perusteella erittäin vaikea toteuttaa. Määräajan laskemisen ehdotettu muotoilu ei myöskään ota huomioon mahdollisia puutteita/täydennystarpeita tuottajan ilmoituksessa, tai toimitettavan tarkastuksen vaikutusta määräajan kulumiseen. Määräaika tulisi laskea siitä, kun kaikki ilmoituksen käsittelemiseksi tarvittavat tiedot ovat saapuneet ja mahdollinen tarkastus suoritettu.

Esityksen 47 §:ssä säännelty tuottajien hyväksymismenettelyyn liittyvä kytkentä valtion viranomaisen toimenpiteisiin olisi syytä terminologisesti yhdenmukaistaa palveluntuottajalain kanssa (tuottajan ja palveluyksikön rekisteristä poistaminen ja rekisteröinnin peruuttaminen lienevät niitä valtion toimenpiteitä, jotka johtavat maakunnan valvonnassa ao. säännöksen menettelyyn). Lisäksi maakunnan tiedonsaantioikeudesta suhteessa tuottajiin niin ennakkomenettelyissä (46 §) kuin jälkikäteisvalvonnassa (80 §) olisi tarkoituksenmukaista säätää yhtenevin periaattein, kun säännösten sisältö on nyt erilainen.

Tuomioistuinten toimivalta sopimuksia koskevissa riidoissa

Lakiehdotuksen 48 §:ssä säädetään, että maakunnan ja tuottajan välisiä sopimuksia koskevat riidat käsiteltäisiin hallintoriitana hallinto-oikeudessa. Säännös on luonteeltaan informatiivinen, sillä kyse on hallintosopimuksista joihin jo hallintolainkäyttölain nojalla sovelletaan hallintoriitaa koskevaa sääntelyä. Ottaen kuitenkin huomioon sopimusten merkittävyyden, asiaan liittyvien riitojen riskipotentiaalin sekä uuden rahoitusjärjestelmän vaikutukset, olisi riitojen ratkaisemisesta säädeettävä tarkemmin. Ratkaisun KKO:2008:36 nojalla tuomioistuinten toimivalta hallintoriita-asioissa on jakautunut. Hallintotuomioistuin voi tutkia vain sopimukseen itseensä ja sen tulkintaan liittyvät riidat, mutta sopimuksesta johtuvien korvausten osalta toimivaltainen on yleinen tuomioistuin. Tämä toimivallan jakautuminen on omiaan hidastamaan tuomioistuinprosesseja ja eriyttämään sopimusta koskevia arviointeja. Riitojen ratkaisemisen merkityksen kannalta olisi tarpeellista erikseen säätää, että sama tuomioistuin käsittelee sopimuksia koskevat riidat kokonaisuudessaan.

Tiedonhallintapalveluita koskeva sääntely

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tulisi tarkastella, onko tiedonhallintapalveluista tarpeen säätää lain tasolla niin yksityiskohtaisesti kuin nyt esitetään. Ehdotetut 77 ja 78 § ovat kovin yksityiskohtaisia ottaen huomioon, että säädännön tulisi olla mahdollistavaa ja asetuksen tasolla on tarvittaessa mahdollista määritellä tarkemmin palveluja ja niiden tuotantovastuita.

Ehdotetussa 78 §:ssä esitetään VRK:lle uutta tehtävää seuraavasti:

"Väestörekisterikeskus toteuttaa 77 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetun valinnanvapauden tietopalvelun osana hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa tarkoitettua palvelutietovarantoa ja palvelunäkymää. Toteutuksessa on hyödynnettävä palveluntuottajalaissa tarkoitettua palveluntuottajarekisteriä ja muita 77 §:ssä tarkoitettuja tiedonhallintapalveluja."

Palveluntuottajalakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin mukaan:

"Valvira ja aluehallintovirastot ylläpitävät valtakunnallista palvelun tuottajien rekisteriä tässä laissa tarkoitettua palvelun tuottajien ja sosiaali- ja terveyspalvelujen rekisteröintiä, valvontaa ja tilastointia varten. Vastuullisena rekisterinpitäjänä toimii Valvira. Valvira ja aluehallintovirasto vastaavat rekisteriin tallettamistaan tiedoista ja niiden luovuttamisen lainmukaisuudesta."

ja 11 §:n mukaan:

"Palvelun tuottajien rekisteristä voidaan julkaista ja luovuttaa internetsivujen välityksellä tiedot Suomessa toimivista sosiaali- ja terveyspalvelun tuottajista sekä palveluyksiköistä ja niiden palveluista, vastuuhenkilöistä, palvelun asiakas- ja potilaskohderyhmästä sekä tiedot tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten, määräysten ja kieltojen rikkomisesta ja valvontaviranomaisen määräämistä seuraamuksista. Palvelun tuottaja voi perustellusta syystä kieltää itseään koskevan osoite- ja muun yhteystiedon julkaisemisen."

Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (KaPA-laki) 4 §:n 1 momentin mukaan VRK:n tehtävänä on tuottaa ja kehittää muun muassa tukipalveluihin kuuluvia palvelutietovarantoa ja palvelunäkymää. Palvelutietovarannolla tarkoitetaan palvelua, joka kokoaa käyttäjäorganisaatioiden palveluja koskevia yhdenmukaisesti kuvattuja tietoja ja tarjoaa ne keskitetysti julkisesti saataville ja hyödynnettäväksi. Palvelunäkymällä puolestaan tarkoitetaan palvelua, jossa käyttäjä voi tarkastella palvelutietovarannon tietoja sekä tietoja, jotka hänestä taikka hänen edustamastaan luonnollisesta henkilöstä tai organisaatiosta on merkitty käyttäjäorganisaatioiden rekistereihin.

KaPA-lain 15 §:n 3 momentin mukaan käyttäjäorganisaatio vastaa rekisterinpitäjänä palvelutietovarantoon ja palvelunäkymään saataville tuomiensa tietojen oikeellisuudesta.

VRK:n edellä kuvatuissa KaPA-lain mukaisissa tukipalveluissa on siis kysymys nimenomaan tietojen tietoverkossa näyttämiseen (joko julkisesti tai tunnistautuneelle asiakkaalle) tarkoitetuista tukipalveluista – ei rekisterinpidollisesta tai muusta tietojen oikeellisuuden tai ylläpidon vastuusta (muutoin kuin tukipalvelutuotannossa syntyvien rekisterien osalta).

Ehdotetun 78 §:n 2 momentin mukainen VRK:lle suunniteltu tehtävä on ristiriidassa tai vähintään päällekkäinen palveluntuottajalain 11 §:ssä säädetyn kanssa. Lisäksi mainituissa säännöksissä käytetään erilaisia käsitteitä "palvelun tuottajien rekisteri" vs. "palveluntuottajarekisteri". Kaavailtu uusi valinnanvapauden tietopalvelun tuottamisen tehtävä on myös tiedon/rekisterin ylläpito-vastuiden osalta ristiriidassa VRK:lle KaPA-laissa annettujen tehtävien ja mainitussa laissa säädettyjen vastuiden kanssa.

Ehdotetun uuden valinnanvapauden tietopalvelun suhde palveluntuottajalain 11 §:ssä, KaPA-laissa ja ehdotetussa 77 §:n 2 momentissa muista tiedonhallintapalveluista (esim. tuottajahallintapalvelu) säädettyyn tehtävään ja rekisterinpitoon on selkeytettävä.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan VRK:n tehtäväksi ei tule säätää sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauden tietopalvelua siten, että se sisältäisi vastuita sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamista varten saataville tarjottujen tietojen oikeellisuudesta, yhdistämisestä tai muusta ylläpidosta. Tietoja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajista ja niiden palveluista sekä tietoja asiakkaan henkilökohtaisista palveluista (asiakkaalle itselleen) voidaan ja tulee tarjota VRK:n tuottamien tukipalvelujen, palvelutietovarantoa hyödyn-

täen ja palvelunäkymän kautta ja tästä onkin säädetty ehdotetun 77 §:n 3 momentissa seuraavasti:

”Valinnanvapauden tiedonhallintapalvelujen toteuttajalla on velvollisuus käyttää hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa (571/2016) tarkoitettuja tukipalveluja mainitun lain 5 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla.”

Käytännössä siis tiedot sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajista ja suoran valinnan palveluista voidaan KaPA-lain mukaisesti tuoda tietoverkkoon saataville VRK:n tuottaman palvelutietovarannon avulla ja näyttää asiakkaalle palvelunäkymässä. Palvelunäkymässä voidaan asiakkaalle myös antaa tietoja hänen tekemistä palveluntuottajaa koskevista valinnoista ja saaduista palveluista. Vastuu näiden tietojen keräämisestä ja ylläpidosta on syytä olla sillä taholla, joka näitä tietoja muutoinkin esim. palveluntuottajalain tai ehdotetun 77 §:n 2 momentin 1, 3, 4 ja 5 perusteella pitää yllä tai tarjoaa.

Lisäksi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ehdotettua 77 §:n 4 momenttia on täsmennettävä vastaavalla tavalla kuin Ka-PA-lain 5 §:n 3 momentissa on tehty (täsmennys kursivilla)

”Tässä laissa tarkoitetuilla suoran valinnan palvelun tuottajilla on hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 5 §:n 3 momentissa säädetystä riippumatta oikeus käyttää tässä laissa tarkoitettussa toiminnassaan *hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa* tarkoitettuja tunnistuspalveluja, verkkomaksamisen kokoamista ja hallinnointipalvelua sekä viestinvälityspalvelua. Tässä momentissa tarkoitettua tukipalvelujen käytöstä voidaan periä suoritteiden tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää vastaava maksu.”

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa tulee vielä tarkastella, olisiko tarkoituksenmukaista muuttaa KaPA-lain 5 §:ää sen sijaan, että KaPA-palvelujen käyttövelvollisuudesta ja oikeudesta julkisten sote-palvelujen tuotannossa säädetäisiin erikseen valinnanvapauslain 77 §:ssä. Myös 83 §:ssä sosiaali- ja terveysministeriölle ehdotettua tiedonhallintapalvelujen toteuttajien ohjaustoimivaltaa koskevaa säännöstä on arvioitava uudelleen ottaen huomioon, että KaPA-palvelujen ja Väestörekisterikeskuksen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle.

Ehdotetussa 78 §:ssä on käytetty verbiä ”toteuttaa” kun määritellään sitä, mikä taho vastaa mistäkin tiedonhallintapalvelusta. Muotoilusta jää siihen käsitykseen, että palvelun tarjoamisesta eli tuotannosta ei sen toteuttamisen jälkeen vastaa mikään taho. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että verbin ”toteuttaa” sijaan käytettäisiin esimerkiksi muotoilua ”tuottaa ja kehittää”.

Lisäksi ehdotetussa 78 §:ssä on määritelty tiedonhallintapalveluille toteuttamis-/tuottamisvastuut lukuun ottamatta 77 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua palveluntuottajien yhteiskuntavastuun tietopalvelua. Ehdotetun 78 §:n ja sen perustelujen valossa jää epäselväksi, minkä tahon on tarkoitus vastata kyseisestä palvelusta ja onko mahdollisesti tarkoitus säätää tästä asetuksella tarkemmin.

