



Sosiaali- ja terveysministeriö
PL 33
00023 Valtioneuvosto

STM057:00/2016

Valtiovarainministeriön lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta annetusta laista. Ehdotettu esitys koskisi oikeutta tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluja ja se koskisi kaikkia sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavia tahoja. Esityksessä ehdotetaan käyttöön otettavaksi kaikkia palvelun tuottajia koskeva rekisteröintimenettely, joka korvaisi nykyisin yksityisiä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan lupa- ja ilmoitusmenettelyn. Ehdotettu laki tulisi voimaan vuonna 2017.

Rekisteröintitietojen toimitus olisi palvelun tuottajan vastuulla. Palvelun tuottajan rekisteröinti ei olisi sidottu tuotettaviin palveluihin, vaan antaisi lähtökohtaisen kelpoisuuden tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Palvelun tuottajan rekisteröimiseksi edellytettäisiin muun muassa taloudellisten edellytysten täyttymistä ja tarkoituksena olisi siten muun muassa estää taloudellista luotettavuutta koskevan sääntelyn kiertäminen ja palvelutoiminnan jatkuvuuden turvaaminen. Palveluyksikön rekisteröinti tehtäisiin riskiperusteisesti eriytyneessä menettelyssä, jossa tarkasteltaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamisen sisältöön liittyviä edellytyksiä. Viranomaisen voisi ennen palveluyksikön toimintaa selvittää tarkemmin toimintaedellytysten täyttymistä pyytämällä lisätietoja tai toteuttamalla ennakkotarkastuksen palveluyksikössä. Palveluyksikön rekisteröintimenettelyn muutosten arvioidaan vähentävän hallinnollista työtä.

Palvelutoiminnan aloittaminen edellyttäisi, että sekä palvelun tuottaja että palveluyksikkö olisi rekisteröity uuteen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun tuottajien rekisteriin ja että rekisteröinnistä olisi annettu päätös. Valvonnan seuraamuksia voitaisiin nykyisestä poiketen kohdentaa suoraan palveluyksikköön, eikä palvelun tuottajan muutos vaikuttaisi vireillä olevaan valvontamenettelyyn.

Rekisteröintiviranomaisina toimisivat edelleen sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ja aluehallintovirastot. Valvira toimisi rekisteriviranomaisena. palveluntuottajarekisteri sisältäisi lisäksi julkisen tietopalvelun, jossa olisi kaikille saatavilla tiedot palvelun tuottajista ja palvelutoinnasta.

Ehdotetun esityksen tavoitteena olisi pidemmällä aikavälillä vähentää kustannuksia keventämällä nykyistä sääntelyä ja uudelleen kohdentamalla nykyiset viranomaisresurssit. Kunnilta poistettaisiin nykyiset velvoitteet yksityisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajien lupa- ja ilmoitusmenettelystä, jonka arvioidaan vähentävän kuntien kustannuksia n. 1 milj. euroa. Kunnan tehtäväksi jäisi järjestämisvastuuseensa kuuluvien yksityisiltä sosiaali- ja terveyspalvelun tuottajilta ostamiensa palvelujen valvonta.

Osa kuntien nykyisin hoitamista tehtävistä siirtyisi aluehallintovirastoille ja Valviralle ja uusi tehtävä näille viranomaisille olisi palvelun tuottajan taloudellisten toimintaedellytysten tutkiminen, jota koskevat tiedot saataisiin sähköisesti muilta viranomaisilta. Aluehallintovirastojen ja Valviran rekisteröinti- ja valvontatehtävistä aiheutuvien kokonaiskustannuksien suhteen esityksen on tarkoitus olla kustannusneutraali. Rekisteröivät julkiset palvelut lisäävät rekisteriviranomaisen työtä. Lisäksi palveluntuottajarekisteriin liittyvistä ICT-toimista arvioidaan aiheutuvan Valviralle n. 390 000 euroa muutuskustannuksia. Ehdotetun esityksen on tarkoitus olla kustannusneutraali myös palvelun tuottajien kokonaiskustannuksia tarkastellen. Kaikilta palvelun tuottajilta edellytettävä omavalvontasuunnitelma lisäisi yhtäältä joidenkin työmäärää ja siten kustannuksia, toisaalta rekisteröintimenettelyn yksinkertaistaminen ja keventäminen poistaisi monien palvelun tuottajien hallinnollista työtä ja aikaansaisi siten säästöjä.

Valtiovarainministeriö lausuu ehdotetusta esityksestä lausuntopyynnön mukaisesti kysymyksiin seuraavaa:

TAUSTATIEDOT

1. *Vastaajatahon virallinen nimi*

Valtiovarainministeriö
2. *Vastauksen kirjanneen henkilön nimi*

Noora Heinonen
3. *Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot*

noora.heinonen@vm.fi

YLEISIÄ KYSYMYKSIÄ

4. Onko lain soveltaminen samanlaisena kaikkiin palvelun tuottajiin niiden oikeudellisesta muodosta ja toiminnan tarkoituksesta huolimatta perusteltu ratkaisu (2 §, 3 § 1 kohta)?

- ☐ kyllä (avotila)
- ☒ kyllä pääosin (avotila)
- ☐ ei kaikilta osin (avotila)
- ☐ ei (avotila)
- ☐ ei kantaa (avotila)

Ehdotettu esitys on perusteltu ja se tukee sote- ja maakuntauudistuksen sekä erityisesti sosiaali- ja terveystalouden tulevan valinnanvapauslain säädännön tavoitteita. Kun sosiaali- ja terveystalouden tuotannossa siirytään monituottajamalliin, on perusteltua, että kaikista palveluntuottajista rekisteröidään ja saataville tarjotaan samanlaiset perustiedot. On kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, ettei julkisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tarjoavia yksiköitä ole nykyisin rekisteröity aluehallintoviraston tai Valviran rekistereissä. Nykyiset toimintayksiköt, tulevat palveluyksiköt, ovat vielä muutosten keskiössä sote- ja maakuntauudistuksen voimaantullessa. Siten ei ole tarkoituksenmukaista käynnistää rekisteröintimenettelyä ennen em. lainsäädäntömuutosten voimaantuloa 1.1.2019 alkaen.

5. Parantavatko palvelun tuottajalle asetetut ehdot asiakas- ja potilasturvallisuutta (5-9 §, 13 §)?

- ☐ kyllä (avotila)
- ☐ kyllä pääosin (avotila)
- ☐ ei kaikilta osin (avotila)
- ☐ ei (avotila)
- ☒ ei kantaa (avotila)

Valtiovarainministeriö pitää palvelun tuottajalle asetettuja ehtoja perusteltuina ja arvioi niiden edesauttavan palveluyksiköiden toiminnan jatkuvuuden turvaamisen kautta myös edistävän asiakas- ja potilasturvallisuutta.

6. Vähentääkö palvelun tuottajan ja sen palveluyksiköiden erillinen rekisteröinti, palveluyksiköiden siirtokelpoisuus ja riskiperusteinen hyväksymismenettely palvelun tuottajan ja viranomaisen hallinnollista työtä (13 §, 15 § ja 17 §)?

- ☐ kyllä (avotila)
- ☒ kyllä pääosin (avotila)
- ☐ ei kaikilta osin (avotila)
- ☐ ei (avotila)
- ☐ ei kantaa (avotila)

Valtiovarainministeriö arvioi, että ehdotetun esityksen mukainen toimintamalli vähentäisi sekä viranomaisten että nykyisten yksityissektorin palvelun tuottajien hallinnollista työtä. Toisaalta velvoite ottaa rekisteröintimenettelyn piiriin myös nykyisen julkisen sektorin palvelun tuottajat on uusi, ja se lisää hallinnollista työtä vastaavasti sekä rekisteröintiviranomaisessa että näillä palvelun tuottajilla. Esitysluonnoksen vaikutusarvioita tulisi täydentää näiden hallinnollisen työmäärävaikutusten ja muiden vaikutusten osalta.

Lisäksi valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota hallinnollisen työn osalta siihen, että työmäärään vaikuttaa olennaisesti tietojen käsittelyä varten käytössä olevien sähköisten tietojärjestelmien toiminnallisuus, yhteensopivuus ja käytettävyys. Mahdollisimman pitkälle automatisoidut käyttäjätavalliset ja yhteensopivat tietojärjestelmät ovat omiaan mahdollistamaan hyvin tehokkaan rekisteröintimenettelyn hallinnointityön, joka tuottaa hyötyjä sekä palvelujen tuottajille että rekisteröintiviranomaisille. Toisaalta, jos rekisteröintiä hakeville asiakkaille ei pystytä tarjoamaan helppokäyttöistä, toimintavarmaa ja tietosuojaltaan riittävää sähköistä käyttöliittymää, tai jos rekisteriviranomaisten käsittelyjärjestelmät eivät ole monipaikkaista ja nopeatempoista hallintotoimintaa tukevia, voidaan esityksessä mainitut hyvät hallintotoiminnan tavoitteet valitettavan helposti vesittää. Valtiovarainministeriö arvioi tästä johtuen, että rekisterijärjestelmää koskevat ICT-muutostyötarpeet ovat liian pintapuolisesti kuvattuja ja esittää näitä koskevien kustannusarvioiden tarkentamista. Lisäksi ministeriö huomioi, että ICT-muutostyöt vievät aikaa ja tämän aikataulutuksen pitäisi olla yhteensopiva rekisteröintimenettelyn käyttöönoton kanssa.

7. *Vähentääkö yhteisen palveluyksikön käyttömahdollisuus palvelun tuottajan ja viranomaisen hallinnollista työtä ja parantaako se mahdollisuuksia valvoa toimintaa kokonaisuutena (3 § 5 kohta, 18 §)?*

- ☐ *kyllä (avotila)*
- ☒ *kyllä pääosin (avotila)*
- ☐ *ei kaikilta osin (avotila)*
- ☐ *ei (avotila)*
- ☐ *ei kantaa (avotila)*

Valtiovarainministeriö pitää ehdotettua palvelun tuottajalle annettavaa mahdollisuutta yhteisen palveluyksikön rekisteröimisestä perusteltuna, joka olisi potentiaalisesti sekä viranomaisten että palvelun tuottajien hallinnollista taakkaa keventävä menettely. Valtiovarainministeriö viittaa kysymykseen liittyen myös kysymykseen 6 antamaansa vastaukseen.

8. *Onko vastuullisen palvelun tuottajan käsite ja tehtävät perusteltuja (3 § 5 kohta, 18 §)?*

- ☐ *kyllä (avotila)*
- ☐ *kyllä pääosin (avotila)*
- ☐ *ei kaikilta osin (avotila)*

- ☐ ei (avotila)
☒ ei kantaa (avotila)

9. Onko vastuullisen palvelun tuottajan käsitteelle muita vaihtoehtoja?

- ☐ kyllä (avotila)
☐ ei (avotila)
☒ ei kantaa (avotila)

10. Ovatko valvovan viranomaisen keinot, mukaan lukien laiminlyöntimaksu ja rekisteristä poistaminen, riittävät asiakas- ja potilasturvallisuuden kannalta (4 luku)?

- ☐ kyllä (avotila)
☐ kyllä pääosin (avotila)
☐ ei kaikilta osin (avotila)
☐ ei (avotila)
☒ ei kantaa (avotila)

11. Muut vapaamuotoiset huomiot laista sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta.

Esityksessä ehdotettuun uuteen rekisteröintivaatimukseen tarvitaan erityisesti julkisten tuottajien osalta riittävä siirtymäaika. Maakuntauudistuksen myötä koko sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantomalli ja hallinnollinen organisaatorakenne, ml. toiminta-/palveluyksiköt, muuttuvat. Esitysluonnoksesta käy ilmi (38 §), että laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman nopeasti jo vuonna 2017. Ehdotetusta esityksestä ei sen sijaan käy ilmi, olisiko palvelun tuottajien – ja erityisesti julkisten palvelun tuottajien - rekisteröintivelvollisuudelle muu voimaantuloajankohta.

Jos lakiehdotus tulisi voimaan jo vuonna 2017, olisi esityksellä tällöin talousarviovaikutuksia. Esitystä ei ole kuitenkaan otettu huomioon vuotta 2017 koskevassa kehyksessä, eikä talousarvioesityksessä. Ehdotettu esitys tulee käsitellä myös kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Lakiluonnoksen mukaan rekisteröintijärjestelmän perusajatus on, että tuottajan henkilö ja tuottajan palveluyksiköt rekisteröidään erikseen. Tämä mahdollistaa monen muun asian ohella organisatorisesti esim. tuottajan henkilön rekisteröinnin valtakunnallisen keskittämisen ja sitä koskevien edellytysten keskitetyn valvonnan. Valtiovarainministeriö pitää edellä mainittua taloudellisesti ja tuotannollisesti tärkeänä osana tavoitetilaa, koska kysymys on oikeusharkintaisesta paikkariippumattomasta päätöksenteosta, joka ei myöskään edellytä sosiaali- ja terveyspalvelujen sisältöarviointia.

Lakiluonnoksen toinen keskeinen uudistus on mahdollisuus rekisteröidä yhteinen palveluyksikkö, jossa yksi palvelun tuottaja edustaa muita ja te-

kee ilmoitukset muiden puolesta tavalla, jossa yksi ja sama rekisterintekni-
nen yksikkö kohdennetaan usealle tuottajalle. Ajatukseen sisältyy nimen-
omaan hallinnollista taakkaa keventävä menettely, jolloin kaikki tätä yh-
teistä yksikkö koskevat asia käsitellään aina samassa yhteensovitetussa
menettelyssä ja samassa viranomaisessa.

Edellä kirjoitettuun liittyen valtiovarainministeriö huomioi valmistelussa
olevan uuden kansallisen valvontaviranomaisen perustamisen, joka toteu-
tuessaan tulisi merkittävästi muuttamaan nykyisten aluehallintovirastojen
ja Valviran toimintaa. Toteutuessaan muutoksella olisi vaikutuksia myös
nykyisten viranomaisten tehtäväjakoon ja töiden järjestämiseen. Tästä
johtuen ehdotetun lain voimaantuloajankohta tulisi yhteen sovittaa myös
uuden valvontaviranomaisen toiminnan käynnistymiseen. Lakiluonnokses-
sa aluehallintovirastojen ja Valviran työnjako on jätetty nykyistä työnjakoa
vastaavaan malliin, mikä ei mahdollista em. muutosten toteuttamista. Mi-
nisteriö huomioi myös, että edellä mainitusta johtuen esitetty säännös ei
ole yhteensopiva lakiluonnoksen muuhun systematiikkaan. Säännöstä olisi
tämän vuoksi tarkistettava, vaikka työnjako lopulta päädyttäisikin säilyt-
tämään nykyisessä muodossaan.

Valtiovarainministeriö katsoo, ettei lakia tulisi soveltaa julkisiin tuottajiin
ennen sote- ja maakuntauudistusten voimaantuloa. Ei ole tarkoituksen-
mukaista, että kuntatuottajat hakisivat lyhyeksi siirtymäajaksi rekisteröin-
tiä omille yksiköilleen ennen sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siir-
tymistä maakunnille. Lisäksi maakuntien osalta siirtymäsäännöksissä tulee
ottaa huomioon maakuntien oman sote-tuotannon yhtiöittämisvelvolli-
suudelle säädetty siirtymäaika, joka jatkuu vuoden 2020 loppuun. Riittävän
siirtymäajan säätäminen julkisille tuottajille on perusteltua myös siksi, että
valvontaviranomaisten voimavarat ovat täydessä käytössä vuosina 2017–
2019 jo nykyisen yksityisen sektorin hakemusten vuoksi huomioiden, että
myös vanhat luvat pitää päivittää uuteen järjestelmään.

Voimassa olevassa arvonlisäverolaissa (1501/1993) terveyden- ja sairaan-
hoitoa sekä sosiaalihuoltoa koskevat verovapaudet on määritelty sosiaali-
ja terveystalouden tuottamista koskevan lainsäädännön perusteella. Ehdot-
etun lainsäädäntömuutoksen toteutuminen edellyttäisi todennäköisesti
mainittujen verottomuussäännösten tarkistamista. Kuten luonnoksessa
hallituksen esitykseksi todetaan, ehdotetuilla muutoksilla ei kuitenkaan
olisi tarkoitus muuttaa verovapauksien laajuutta tai määräytymisperusteita
nykyisestä.

Sosiaali- ja terveystalouden yhdenmukainen ja nykyistä yksinkertaisempi
rekisteröintimenettely ja julkinen tietopalvelu olisivat omiaan helpotta-
maan verovapauksien soveltamista käytännössä ja parantamaan valvon-
nan edellytyksiä. Esimerkiksi ehdotukseen sisältyvä sosiaalihuoltona luovu-
tettaviin kotipalveluihin sisältyvien tukipalvelujen uusi rekisteröimismenet-
tely parantaisi mahdollisuuksia valvoa näiden palvelujen verovapautta.

Lopuksi valtiovarainministeriö huomioi esitystä valmistellun alun perin koskemaan ainoastaan yksityistä sote-palvelujen tuottajia, ja laajennettu sote-uudistuksen ja valinnanvapausmallin valmistelun edetessä koskemaan myös julkisia palvelutuottajia. Tämä soveltamisalan laajennus heijastuu esitysluonnoksen perusteluteksteihin, joista suurelta osin puuttuu julkisen palvelutuotannon huomiointi. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota tarpeeseen täydentää esitystä muun muassa nykytilan kuvauksessa, vaikutusarvioinneissa ja perustelujen sanamuodoissa julkisten tuottajien huomioon ottamiseksi.

Budjettipäällikkö, osastopäällikkö

Hannu Mäkinen

Neuvotteleva virkamies

Noora Heinonen

Liitteet

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö
 Lausuntopyyntökysely hallituksen esitysluonnoksesta laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta
 Hallituksen esitysluonnos eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta
 Lakiluonnos sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta 31.8.2016 (pp-diat)

Jakelu

Sosiaali- ja terveysministeriö

Tiedoksi

Erityisavustaja Mikko Kortelainen VM
 Erityisavustaja Anssi Kujala VM
 Erityisavustaja Elisa Tarkiainen VM
 Erityisavustaja Ville Valkonen VM
 Valtiovarainministeriön osastot
 Budjettineuvos Jouko Narikka VM BO
 Neuvotteleva virkamies Tanja Rantanen VM BO
 Neuvotteleva virkamies Virpi Vuorinen VM BO