



Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 47/2017

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 47/2017).

Valtiovarainministeriö on jäljempänä kuvannut valinnanvapausjärjestelmän merkitystä erityisesti maakuntien järjestämisvastuun ja kansanvallan toteuttamisen näkökulmasta.

Yleistä valinnanvapausjärjestelmästä

Valinnanvapausjärjestelmän käyttöönotto esitetystä laajassa on merkittävin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelu-uudistus. Uudistus pyrkii ratkaisemaan sitä ongelmaa, jota on pyritty ratkaisemaan viimeiset kymmen vuotta eli Parasuudistuksesta lähtien. Tavoitteena on palvelujen saatavuuden turvaaminen yhdenvertaisesti, erityisesti varmistamaan ja siirtämään painopistettä perustason palveluihin eli perusterveydenhuoltoon ja matalan kynnyksen sosiaalipalveluihin.

Eduskunnan käsittelyssä oleva sote- ja maakuntauudistusta koskeva hallituksen esitys (HE 15/2017) ei vielä muuta olennaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä. Näitä koskeva esitys toteuttaa tietysti ison tehtäväsiirron kunnilta maakunnille. Valinnanvapauslainsäädäntö muuttaa maakunnan roolia huomattavasti merkittävämmiin. Valinnanvapaus muuttaa maakunnan ja ylipäättään julkisen sektorin roolia toiminnan yleisten reunaehtojen asettajaksi, palvelujen ohjaajaksi ja valvojaksi sekä varmistajaksi. Tältä osin maakunnan rooli järjestäjänä muuttuu merkittävästi siitä, mitä se on ollut kuntapohjaisessa järjestämisessä.

Maakunnan päätösvalta ja toiminta valinnanvapausjärjestelmässä

Valtiovarainministeriö yhtyy siihen, mitä hallituksen esityksen säätämisyjärjestysosiossa on esitetty perustuslain 19 §:ssä säädettyjen perusoikeuksien toteutumisesta sekä kansanvallan (2 §), maakunnan itsehallinnon (121.4 §) ja yhdenvertaisuuden toteutumisesta.

Maakunta vastaa valinnanvapausjärjestelmäänkin liittyvien palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen ja määrän ja laadun määrittelemisestä sekä ohjauksesta että valvonnasta. Maakunnalla on myös viimekätinen vastuu palvelujen saatavuudesta silloin, kun markkinoilta ei ole

saavutettavissa palveluja kohtuudella. Maakunnan päätösvallassa on siten keskeinen merkitys yleisten reunaehtojen asettaja perustuslain 19 §:ssä tarkoitettujen perusoikeuksien turvaajana. Maakunta kantaa myös perustuslain 19 ja 22 §:n mukaisesti vastuun perusoikeuksien toteuttajana siinäkin tapauksessa, ettei palveluja ole riittävästi tarjolla valinnanvapautuottajien toimesta.

Maakunnan vaaleilla valittu valtuusto päättää myös keskeiset valinnanvapausjärjestelmään liittyvät strategiset reunaehdot. Näitä ovat maakuntastrategia ja siihen liittyvä palvelustrategia sekä palvelulupaus.

Suoran valinnan palvelut määräytyvät pääosin lain perusteella. Säännökset ovat osin kuvattu yleisluonteisesti, joka mahdollistaa maakunnalle hankintavaltaa tiettyyn rajaan saakka. Maakunta päättää asiakassetelijärjestelmään siirrettävät palvelut kuitenkin perusteluissa olevan 15 %:n prosenttimäärän velvoittamana. Se voi myös päättää, laajentaako se suoran valinnan palveluvalikoimaa siirtämällä neuvolapalvelut palveluvalikoiman piiriin. Maakunnalla on myös mahdollisuus laajentaa päätöksellään henkilökohtaisen budjetin käyttöönottoa muihin, kuin laissa rajattuihin palveluihin.

Maakunta hyväksyy suoran valinnan sekä asiakassetelijärjestelmään kuuluvat palvelutuottajat ja se voi järjestämisvastuunsa perustella asettaa palvelujen laatua, voimavaroja ja saatavuutta sekä palveluketjuja ja palvelujen yhteensovittamista koskevia ehtoja. Maakunta voi myös peruuttaa hyväksymisen. Maakunta tekee sopimuksen kaikkien järjestelmään liittyvien palvelutuottajien kanssa. Maakunnan valtuustolla on siten keskeinen asema valinnanvapausjärjestelmän keskeisiin toiminnallisiin kriteereihin.

Valinnanvapausjärjestelmä rajoittaa maakunnan mahdollisuuksista päättää vapaasti tuotannon organisoimisesta. Maakunnan tulee yhtiöittää suoran valinnan sekä asiakassetelijärjestelmään kuuluvat palvelut. Maakunnalla ei ole velvollisuutta yhtiöittää henkilökohtaiseen budjettiin kuuluvia palveluja. Yhtiöittämisvelvollisuus vaikuttaa olennaisesti julkisen toimijan rooliin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotannossa. Palvelujen avaus markkinoilla tarkoittaa, että niiden takaisinottaminen julkisen toimijan palvelutuotantoon on äärimmäisen vaikeaa.

Maakunnan on kohdeltava kaikki valinnanvapausjärjestelmään tulevia tuottajia yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti. Maakunta voi ohjata omistamaansa yhtiötä omistusohjauksen keinoin. Yhtiö, jossa maakunnalla on omistusta tai joka kuuluu maakuntakonserniin, ei ole suoran valinnan, asiakassetelitali henkilökohtaisen budjetin mukaisessa valinnanvapausjärjestelmässä mitään erityisasemaa, vaan se on asiakaskilpailussa samalla viivalla muiden valinnanvapausjärjestelmään liittyneiden palvelutuottajien kanssa. Tätä osin maakunnan rooli palvelujen kokonaisuudessa muuttuu olennaisesti siitä, mitä se on ollut kuntapohjaisessa järjestelmässä.

Maakunta päättää liikelaitoksen tuotantovastuulla olevien palvelujen tuottamisesta asiakassetelillä. Maakunnan liikelaitoksen tekemä palvelutarvearviointi on edellytys asiakassetelijärjestelmään kuuluvien palvelujen käytölle. Myös henkilökohtaisen budjetin myöntäminen edellyttää liikelaitoksen palvelutarvearviointia sekä liikelaitoksen tekemää asiakassuunnitelmaa. Maakunta käsittelee myös asiakkaiden muistutukset palveluista.

Maakunta vastaa palvelujen yhteensovittamisesta. Maakunnan liikelaitos vastaa asiakkaan palvelutarpeen kokonaisarviointista ja asiakassuunnitelmasta. Sen on tehtävä yhteistyötä suoran valinnan palvelutuottajan kanssa.

Maakunnan on huolehdittava valinnanvapauden käyttämistä koskevasta ohjauksesta ja neuvonnasta. Maakunta vastaanottaa asukkaistensa ilmoitukset, minkä palvelutuottajan asiakkaat valitsevat. Maakunta pitää luetteloa palvelutuottajista.

Maakunnan on huolehdittava siitä, että valinnanvapausjärjestelmään liittyviä palveluja on saatavilla molemmilla kansalliskielillä. Maakunta voi hakeuksesta myöntää palvelutuottajalle oikeuden tuottaa palveluja vain toisella kansalliskielellä edellyttäen, että toimipisteen sijaintialueella voidaan asiakkaan palveluiden saatavuus turvata yhdenvertaisesti myös toisella kansalliskielellä.

Maakuntien talous ja korvausjärjestelmä

Maakuntavaltuustolla on keskeinen asema markkinoiden luomisessa korvausjärjestelmään liittyvän päätösvaltansa perusteella. Maakunta päättää laissa asetettujen reunaehtojen perusteella palvelutuottajille maksettavista korvausten tasosta ja on vastuussa korvauksen maksamisesta palvelutuottajalle. Maakunta määrittää siten suoran valinnan kiinteän korvauksen tason (vähintään 2/3, paitsi suun terveydenhoito väh. 1/2), kannustin- ja suoriteperusteiset korvaukset, korvaukset asiakassetelin tuottajalle sekä henkilökohtaisen budjetin määrän. Maakunta maksaa palvelutuottajien korvaukset listautumisen perusteella.

Maakuntien rahoituslain mukaan valtio maksaa maakunnille sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen 17.3 mrd. euroa (arvioitu 2019 taso). Suoran valinnan palvelutuottajien markkinat ovat täyden palveluvalikoiman toteutuksessa vähintään noin 3,2 mrd. € (2015 taso). Asiakassetelipalvelu- markkinoiden koko on arviolta vähintään noin 1,6 mrd €. Henkilökohtaisen budjetin kautta avautuvien markkinoiden arvioidaan olevan vähintään 1,4 mrd €. Maakunnan valinnanvapausjärjestelmään liittyvillä päätöksillä sidotaan siten vähintään noin kolmannes maakunnan budjetista.

Valinnanvapausjärjestelmä ja perustuslain 124 §

Valtiovarainministeriö yhtyy siihen, mitä hallituksen esityksen säätämisyjärjestysosiossa on esitetty valinnanvapausjärjestelmän osalta perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän siirron osalta.

Valtiovarainministeriö katsoo, että valinnanvapausjärjestelmä on perustuslain tulkintakäytännön valossa kokonaan uusi asetelma. Aiempi tulkintakäytäntö on perustunut yksittäisten, huomattavasti esitettyä tehtäväsiirtoa pienempien tehtävien siirtoon.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on asetettu siirrolle reunaehdot. Valtiovarainministeriö katsoo, että esitystä on ennen kaikkea lausuntokierroksen perusteella täydennetty monelta osin siten, että esitys täyttäisi perustuslakivaliokunnan esittämät reunaehdot perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta. Näitä täydennettyjä keinoja ovat mm. mahdollisuus saattaa palvelutarve liikelaitoksen arvioitavaksi, liikelaitoksen asiakassuunnitelman sitovuus, mahdollisuus muistutukseen, palvelutuottajan raportointivelvollisuudet sekä tiukemmat mahdollisuudet maakunnalle puuttua erilaisin valvontakeinoin valinnanvapautuottajan palvelutuotantoon. Muutoksenhakujärjestelmää on tarkoitus myös laajentaa sosiaalihuollon puolella muuta lainsäädäntöä muuttamalla.

Myös rikos- ja vahingonkorvausoikeudellinen vastuuta sekä avoimuusvelvoitteet turvaavat reunaehtojen täyttymistä.

Valtiovarainministeriö katsoo, että julkisen hallintotehtävän siirrolle asetettua tarkoituksenmukaisuusvaatimusta tulee arvioida nimenomaan asukkaiden sote-palvelujen näkökulmasta. Tältä osin vaikutusarvioinnissa on katsottu, että esitystä puoltavat ennen kaikkea arviot palvelujen saatavuuden paranemisesta.

Osastopäällikkö

Auli Valli-Lintu