



Hallitusneuvos Eeva Mäenpää  
Neuvotteleva virkamies Noora Heinonen

Hallintovaliokunta

HE 47/2017– asiantuntijakuuleminen 1.6.2017

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

Valtiovarainministeriö tarkastelee lausunnossaan valinnanvapausjärjestelmän merkitystä erityisesti maakuntien järjestämisvastuun ja kansanvallan toteutumisen sekä maakunnan talouden näkökulmasta.

***Yleistä valinnanvapausjärjestelmästä***

Valinnanvapausjärjestelmän käyttöönotto esitetyssä mallissa 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 painopisteen siirtäminen perustason palveluihin ja voimavarojen turvaaminen perusterveydenhuollossa ja matalan kynnyksen sosiaalipalveluissa.

Eduskunnan käsittelyssä oleva sote- ja maakuntauudistusta koskeva hallituksen esitys (HE 15/2017) ei vielä muuta olennaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä. Näitä koskeva esitys toteuttaa ison tehtäväsiirron kunnilta maakunnille. Valinnanvapauslainsäädäntö muuttaa maakunnan roolia huomattavasti merkittävämmiin. Valinnanvapaus muuttaa maakunnan ja ylipäätään 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 säätämisyhteistyösosiossa 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. Maakunnan on kohdeltava kaikki valinnanvapausjärjestelmään tulevia tuottajia yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti. Maakunta voi ohjata omistamaansa yhtiötä omistushjauksen keinoin. Yhtiö, jossa maakunnalla on omistusta tai joka kuuluu maakuntakonserniin, ei ole suoran valinnan, asiakasseteli- tai henkilökohtaisen budjetin mukaisessa valinnanvapausjärjestelmässä mitään erityisasemaa, vaan se on asiakaskilpailussa samalla viivalla muiden valinnanvapausjärjestelmään liittyneiden palvelutuottajien kanssa. Tältä 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 käyttämisestä koskevasta ohjauksesta ja neuvonnasta. Maakunta vastaanottaa asukkaitensa ilmoi-

tukset, 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***

Rahoituslakiehdotuksen mukaan valtio maksaa maakunnille sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen 17,4 mrd. euroa (arvioitu 2019 taso). Maakunnan sote-tehtäviin saama rahoitus on yleiskatteellista ja sen kriteerit ovat rahoituslakiehdotuksessa maakunnan asukkaiden määrä, ikäkauma ja sote-palvelutarpeet sekä maakunnan alueelliset olosuhdetekijät. Ehdotetussa valinnanvapausmallissa suoran valinnan palvelutuottajien markkinat ovat täyden palveluvalikoiman toteutuessa vähintään noin 3,2 mrd. euroa (vuoden 2015 taso). Asiakassetelipalvelumarkkinoiden koko on arviolta vähintään noin 1,6 mrd. euroa ja henkilökohtaisen budjetin kautta avautuvien markkinoiden arvioidaan olevan vähintään 1,4 mrd. euroa. Maakunnan valinnanvapausmallin toteutusta koskevilla päätöksillä sidotaan siten vähintään noin kolmannes maakunnan budjetista.

Maakunta päättää valinnanvapauslaissa asetettujen reunaehtojen perusteella palvelutuottajille maksettavista korvauksien tasosta ja on vastuussa korvauksen maksamisesta palvelutuottajalle. Valinnanvapauslakiesityksessä ehdotetaan, että maakunta maksaa jokaisesta suoran valinnan palvelun tuottajalle listautuneesta asiakkaasta kiinteän korvauksen (nk. kapitatiokorvaus), jonka määrä perustuisi maakunnan asukkaiden ikään, sukupuoleen ja työssäkäyntiin sekä kunkin asiakkaan henkilökohtaiseen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeiden riskiarvioon. Maakunta määrittää siten suoran valinnan kiinteän korvauksen tason, jonka tulee olla suoran valinnan palveluissa vähintään 2/3 maakunnan ko. palveluihin ohjaamasta rahoituksesta ja suun terveydenhuollon osalta vähintään 1/2.

Lisäksi maakunta määrittelee päätöksillään kannustin- ja suoriteperusteiset korvaukset, korvaukset asiakassetelin tuottajalle ja henkilökohtaisen budjetin määrän. Maakunta maksaa palvelutuottajien korvaukset listautumisen perusteella. Maakuntavaltuustolla on siten keskeinen asema markkinoiden luomisessa korvausjärjestelmään liittyvän päätösvaltansa perusteella. Esityksessä ehdotetun mukaisesti sote-palvelujen monituottajamallin korvausjärjestelmä jää kuitenkin yksityiskohdiltaan ja euromääriltään maakuntakohtaiseksi ja lailla säädettäisiin vain korvausjärjestelmän yleisistä reunaehdoista.

Valtiovarainministeriö katsoo, että korvausjärjestelmän käyttöön ottoon liittyy merkittäviä haasteita. Sen vuoksi on tärkeää, että korvausjärjestelmää kehitetään huolellisesti osana uudistuksen muutostukea jo ennen valinnanvapausmallin käyttöönottoa sekä testataan käynnissä olevissa pilotoinneissa.

Sote- ja maakuntauudistuksen valmisteluun vuonna 2018 on julkisen talouden suunnitelmassa varattu 58 milj. euroa, joka kohdistetaan mm. maakuntien väliaikaishallinnon ja maakuntavaltuuston sekä maakuntien palvelukeskusten perustamisen ja käynnistymisen kustannuksiin. Valinnanvapauspilottien toteuttamiseen on suunnitelmassa osoitettu 100 milj. euroa ja

lisäksi pilottien toteutukseen esitetään 30 milj. euroa vuoden 2017 lisätalousarviossa.

Valinnanvapausmallin tuottajien korvauksia ja sopimuksia koskeva valmistelytyö on käynnissä. Tavoitteena on tuottaa maakunnille suuntaviivoja ja tarjota kansallista tukea tehokkaan sopimus- ja resurssiohjauksen luomiseksi. Kansainvälisten kokemusten perusteella on kuitenkin selvää ja on tärkeää tiedostaa, että valinnanvapausmallin korvausjärjestelmää on edelleen kehitettävä jatkuvasti myös lainsäädännön voimaantumisen ja järjestelmän käyttöönoton jälkeen.

### **Valinnanvapausmallin suhde uudistuksen tavoitteisiin**

Sote-uudistuksen ja valinnanvapausmallin yhtenä keskeisenä tarkoituksena on luoda palvelujen paremmalla integraatiolla nykyistä merkittävästi paremmiin asiakkaiden tarpeisiin vastaavia palveluja. Erityisenä huolena sote-menojen näkökulmasta on esitetty tietoja, joiden mukaan 10–20 % asiakkaista aiheuttaa 80–90 % kustannuksista. Palveluintegraation varmistamisen osalta valtiovarainministeriö painottaa sekä valtioneuvoston maakuntaohjauksen merkitystä että maakuntien sosiaali- ja terveystalouden strategista ohjausta. Viisailla strategisella ja operatiivisella sosiaali- ja terveystalouden järjestämistä koskevalla ohjauksella vältetään lisäkustannukset, jotka aiheutuvat, jos asiakas ei saa tarvitsemaansa palvelua tai hänen palvelutarpeeseen vastaamista siirrellään edestakaisin epätarkoituksenmukaisella tavalla eri tuottajien välillä.

Maakunnalla tulee olla palvelujen järjestämisestä vastaavana tahona riittävä päätösvalta ja keinot ohjata, seurata ja valvoa kaikkia valinnanvapausjärjestelmässään toimivia tuottajia. Valtiovarainministeriö arvioi esitystä siten, että se mahdollistaa maakunnan puuttumisen mahdollisiin epäkohtiin ja osatsoittamintapauksiin. Keskeisiä tällaisia säännöksiä ovat muun muassa maakunnan mahdollisuus päättää asiakkaan asiakassuunnitelmasta sote-keskusta sitovasti koko palveluketjun osalta sekä erilaiset mahdollisuudet saada selvityksiä palvelutuotannosta.

Sote-palvelujen järjestämisen kustannustehokkuus ja asiakkaiden palvelujen saatavuuden turvaaminen ovat kytköksessä maakunnan valinnanvapausjärjestelmään liittyvien ehtojen purevuuteen ja toisaalta palvelutuotannon tehokkaaseen seurantaan ja valvontaan. Laki antaa siihen puitteet mutta viime kädessä uudistuksen toteutus ratkaisee, onnistutaanko kustannusten hillinnän tavoitteessa.

Esityksen kokonaisvaikutusten arviointia vaikeuttaa osaltaan se, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksusäädösten kokonaisuudistusta koskeva työ on vasta aloitettu. Nykyisessä järjestelmässä julkisessa terveydenhuollossa perittävät asiakasmaksut ovat kansainvälisesti vertaillen osin korkeita, mutta suhteessa matalia asiakkaalle yksityisessä terveydenhuollossa jäävään maksusuuteen. Asiakasmaksutuotot ovat sote-uudistuksen jälkeen maakunnan tuloa, ja ne ovat siten merkityksellisiä maakunnan tulotaloudelle. Erikseen on kansallisesti säädettävä asiakasmaksun määrästä erilaisissa palvelujen käyttötilanteissa. Lisäksi on säädettävä, onko maakunnilla omaan päätöksentekoon perustuvaa liikkumavaraa asiakasmaksun määrän asettamiseen.