



Johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio
Tuloksellisuustarkastuspäällikkö, TF Anna-Liisa Pasanen

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

HE 47/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Valtiovarainvaliokunta 8.6.2017 klo 12:00

Asiantuntijapyyntö 23.5.2017: asiantuntijakuuleminen ja asiantuntijalausunto

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

1 Uudistuksen säästötavoite

Säästötavoite on erittäin haasteellinen ja sen saavuttaminen on epävarmaa

Sote- ja maakuntauudistuksen säästötavoite on määritelty suhteessa sosiaali- ja terveysministeriön ylläpitämän sosiaalimenojen ennustemallin (SOME-malli) perusteella laskettuun sosiaali- ja terveydenhuollon menokehityksen perusuraan. SOME-mallia hyödynnetään myös kestävyysvajeen laskennassa valtiovarainministeriössä, joten yleisesti ottaen säästötavoitteen yhteys hallitusohjelmassa tavoiteltuun kestävyysvajeen pienentämiseen on johdonmukainen. Kolmen miljardin euron säästötavoite, vuoden 2019 hintatasossa määriteltynä, vastaa noin 1,4 prosenttiyksikön pienennystä kestävyysvajeeseen ja tarkoittaa n. 13 prosentin säästöä vuonna 2029 verrattuna SOME-mallilla lasketun perusuran mukaiseen menotasoon.

EU-komission tuottaman vertailun (ks. Joint Report on Health Care and Long-Term Care Systems & Fiscal Sustainability, lokakuu 2016) mukaan sekä julkiset terveydenhuoltomenot että terveydenhuoltomenot kokonaisuudessaan (sisältäen yksityiset menot) olivat BKT:hen suhteutettuna vertailuvuonna 2013 Suomessa hieman EU-keskiarvon alapuolella. BKT:hen suhteutetut pitkäaikaishoidon menot olivat puolestaan EU-keskiarvoa korkeammat. Asukasta kohti laskettuna terveydenhuollon menot olivat Suomessa lähellä EU-keskiarvoa. Vertailuun sisältyvän kestävyystarkastelun mukaan terveydenhuoltomenojen arvioidaan Suomessa nousevan tulevaisuudessa EU-keskiarvoa maltillisemmin, sekä kestävyysarvioiden peruslaskelman että nk. riskikenaarion mukaisena. Kestävyystarkastelun peruslaskelman mukaan jo lähtötilanteessa verraten korkeat pitkäaikaishoidon menot puolestaan tulevat Suomessa myös kasvamaan EU-keskiarvoa selvästi voimakkaammin johtuen väestön ikääntymisestä, kun taas tarkasteluun sisältyvän riskikenaarion mukaisena ko. menojen nousu Suomessa on EU-keskiarvoa hitaampaa.

Valinnanvapautta koskevan hallituksen esityksen yleisarvion mukaan terveys- ja sosiaalipalvelujen laatu on Suomessa nykyisin hyvä, mutta ongelmia todetaan olevan hoitoon pääsyssä ja valinnanvapauden mahdollisuudessa. Uudistuksen muiden kuin kustannuskehityksen hillintään liittyvien tavoitteiden toteutuminen edellyttää joko lisäpanostuksia tai mahdollisesti toteutuvien tehokkuushyötyjen kohdentumista näiden tavoitteiden edistämiseen. Edellä referoitu informaatio nykyisestä kustannustasosta ja arvioidusta kustannuskehityksestä tulevaisuudessa ei

kokonaisuudessaan viittaa EU-vertailussa erityisen korkeaan kustannustasoon Suomen nykyisessä järjestelmässä. Kun näistä lähtökohdista uudistuksella pyritään edistämään myös terveyserojen kaventamista ja palvelujen saatavuuden parantamista, uudistuksen säästötavoite on erittäin haasteellista saavuttaa.

Tarkastusvirasto katsoo, että uudistus kokonaisuudessaan tukee säästötavoitteen toteutumisen edellytyksiä vaihtelevasti. Nykyistä suurempien järjestäjäyksiköiden voidaan lähtökohtaisesti arvioida pystyvän toimimaan pitkällä aikavälillä nykyisiä järjestäjiä kustannusvaikuttavammin suuruuden tuomien tehokkuushyötyjen ja palveluintegraation edellytysten vahvistumisen myötä, alueiden lukumäärän ja kokoerojen asettamisissa puitteissa. Maakuntien rahoitusmalli on myös määritelty säästötavoitetta tukevaksi. Uudistuksen vaikutusta sote-palvelujen tuotantokustannusten kehitykseen on kuitenkin hyvin vaikea arvioida, mikä osaltaan aiheuttaa epävarmuutta rahoitusrajoitteen realisuudelle. Lisäksi sote- ja maakuntauudistukseen liittyy merkittäviä siirtymävaiheen muutuskustannuksia, joiden toteutuminen on automaattisempaa kuin uudistuksella tavoiteltavien säästöjen. Yhdistettynä tavoiteltujen säästöjen toteutumisen hitauteen tämä lisää uudistuksen vaikutusten epävarmuutta.

Sote- ja maakuntauudistuksen laajuus itsessään lisää uudistuksen taloudellisiin vaikutuksiin liittyviä riskejä. Tarkastusvirasto arvioi selvityksessään ”Julkisen talouden riskit – kansainväliset suositukset, 2/2017), että sote- ja maakuntauudistuksen riskiherkkyyttä julkisen talouden tasapainon kannalta ovat kasvattaneet uudistuksen tavoitteiden moninaisuus ja siitä seuraavat kompromissit eri osa-alueiden välillä. Epävarmuutta on lisännyt se, että uudistusprosessissa on tehty alueiden määrää ja valinnanvapauden käyttöönottoa koskevia perusratkaisuja ilman, että uudistuksen päätavoitteiden toteutumisen varmistamiseen tähtäävällä arvioinnilla olisi ollut vahvaa ohjaavaa roolia ratkaisujen teossa.

Esitetty valinnanvapausmalli lisää taloudellisiin vaikutuksiin liittyvää epävarmuutta

Tarkastusvirasto pitää myönteisenä, että sote-palvelujen kehittämisessä arvioidaan laajasti vaihtoehtoisia tapoja sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen, mukaan lukien markkinoiden hyödyntämiseen ja kilpailuun perustuvat ratkaisut. Sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinoilla korostuvat markkinapuuteilmiöt, kuten epäsymmetrisen informaation ongelma. Ongelma painottuu valinnanvapausmallin kaltaisissa ratkaisuissa, joissa markkinoiden hyödyntäminen tapahtuu suurelta osin kansalaisten tekemien valintojen kautta, eikä julkisen toimijan toteuttaman kilpailuttamisen perusteella. Hallituksen esitykseen sisältyvä vaihtoehtojen arviointi ei sisällä kuvausta sellaisen vaihtoehdon vaikutuksista uudistuksen päätavoitteisiin, jossa markkinoiden toimintaa hyödynnettäisiin valinnanvapausmallin sijaan kilpailullisiin hankintoihin pohjautuvalla mallilla.

Valinnanvapausmallin voidaan arvioida kokonaisuudessaan lisäävän sote- ja maakuntauudistuksen taloudellisten vaikutusten epävarmuutta. Hallituksen esitykseen sisältyvät arviot valinnanvapausmallin tuottamasta kustannushyödyistä ovat suhteellisen pieniä. Epävarmuustekijät puolestaan näyttävät merkittävänä, vaikka niiden kvantitatiivinen arviointi onkin erittäin vaikeaa. Valinnanvapausmalli lisää koko maakunta- ja soteuudistuksen monimutkaisuutta, mikä lisää uudistuksen onnistumiseen liittyviä riskejä. Valinnanvapausmalli asettaa riskejä myös palveluintegraation toteuttamiselle, koska osa palveluiden tuottajista on palveluiden järjestäjän suoran kontrollin ulkopuolella. Sote-palveluiden markkinoiden toimivuus on epävarmaa. Huolimatta esityksen mukaisista siirtymäsäännöksistä uudistuksen toimeenpanoaikataulu sekä kokonaisuutena että erikseen valinnanvapausmallia koskien on haasteellinen, mikä uudistuksen laajan sisällön ohella lisää riskiä siitä, että järjestelmään jää korjattavaa myös julkisen talouden kokonaisvaikutusten näkökulmasta.

Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että hallituksen esityksessä on viitattu virkamiesvalmistelussa esillä olleisiin vaihtoehtoisiiin tapoihin toteuttaa ja lisätä asiakkaan valinnanvapautta. Malli, jossa julkinen

taho toimisi palvelustrategian, yleisen palvelulupauksen sekä palvelutarpeen arvioinnin kautta portinvartijana muiden toimijoiden palveluihin, varmistaisi hallituksen esityksen mukaan palveluintegraation toteutumista ja palveluketjujen toimivuutta. Voidaan arvioida, että malli antaisi myös parhaillaan käsittelyssä olevaa kokonaisuutta paremmat edellytykset myös säästötavoitteen toteutumiseen, koska julkisella toimijalla (toiminnan rahoittaja) olisi suurempi kontrolli kustannusten syntymiseen.

Virkamiesvalmistelussa esillä olleen toisen vaihtoehdoisen mallin mukaan lainsäädäntöä kehitettäisiin ja valinnanvapautta lisättäisiin nykyisen järjestelmän pohjalta vaiheittain kokeilujen kautta. Mallin etuna olisi hallituksen esityksen mukaan se, että vaiheittainen eteneminen antaisi maakunnille ja palvelujärjestelmälle sopeutumisaikaa ja tekisi mahdolliseksi lainsäädännön rakentamisen kokemusten kautta. Kun vaihtoehtoa arvioidaan julkisen talouden kestävyden ja riskien kannalta, on todennäköistä, että tämäkin vaihtoehtoinen malli olisi kustannusvaikutuksiltaan varmempi ja tukisi paremmin asetetun säästötavoitteen toteutumista verrattuna hallituksen esityksen mukaiseen malliin. Keskeisenä etuna olisi uudistuksen käyttöönottoon liittyvien väliaikaisten ja pidempikestoisten kustannusriskien olennainen pienentyminen.

2 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen integraatio, saatavuus ja asiakkaan valinnanvapaus

Tarkastusvirasto toteaa, että asiakkaan mahdollisuus saada tarpeittensa mukaisia yhteen sovitettuja palveluita riippuu maakunnan liikelaitoksen organisoinnista ja toimintatavoista. Palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen vaikuttaa se, miten hyvin sote-palvelujen rahoituksen jakautuminen eri osa-alueille sekä terveydenhuollon, vanhustenhuollon ja sosiaalihuollon painotukset vastaavat palveluiden järjestämisen tarpeita. Voi syntyä tilanne, jossa asiakasmaksujen taso vaihtelee maakunnittain. Maakuntatasolla tärkeää on se, miten hyvin toimintaa kuvaavat indikaattorit ja tulosindikaattorit vastaavat maakunnan todellista hyvinvoinnin tilaa ja miten hyvin maakunta onnistuu palvelujen integroinnissa ja asiakaslähtöisten palvelukokonaisuuksien järjestämisessä.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota maakunnan mahdollisuuksiin ohjata suoran valinnan palveluja sekä asiakkaan edellytyksiin valita tarpeidensa mukaisia palveluja. Suoran valinnan palvelun tuottajilla (sote-keskuksilla) olisi lakiesityksen mukaan kokonaisvastuu valinnanvapauden piiriin kuuluvista palveluista asiakkailleen. Tällöin maakunnan ohjaus ja vaikutusmahdollisuudet suoran valinnan palveluihin perustuisivat siihen, miten maakunta määritteli palvelustrategiansa, palvelulupauksensa, palvelukokonaisuudet ja -ketjut sekä niiden vähimmäisvaatimukset. Paljon palveluja tarvitseville asiakkaille maakunnan liikelaitos arvioisi asiakkaan palvelutarpeen hoito- tai hallintopäätöksellä, ja asiakas valitsisi palveluntuottajat. Tällöin vastuuta käytännössä siirtyisi myös asiakkaalle palvelukokonaisuuden hallinnasta. Harvalla asiakkaalla olisi tosiasiallisesti mahdollisuutta vaikuttaa saamansa palvelun laatuun. Asiakkaan vaikutusmahdollisuudet omiin palveluihinsa riippuisivat maakunnan tarjoamasta ohjauksesta palveluihin ja palveluista saatavan tiedon laadusta sekä palvelujen markkinoista.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan maakuntakohtaiset palveluntuottajien hyväksymis- ja sopimusmenettelyt (sekä erot tarjonnan laajuudessa että markkinoiden sisällössä) voivat johtaa palvelutarjonnan eroavaisuuksiin saatavuudessa ja laadussa eri alueilla. Ilmoitus- ja hyväksymismenettelyt eivät ulottuisi suoran valinnan palveluntuottajan alihankkijoihin suoraan, vaan jäisivät palveluntuottajan ilmoituksen varaan. Palvelujen tuottajille maksettava korvausten suuruus sekä suoran valinnan palveluntuottajia koskevat vaatimukset ja sopimusehdot määrittäisivät palvelujen laatua ja palvelujen tuottajien halukkuutta tulla markkinoille. Säännökset antaisivat maakunnalle mahdollisuuden asettaa lakisääteisten vaatimusten lisäksi muita ehtoja suoran valinnan palveluntuottajille. Ilmoitukset omavalvontasuunnitelmista vaadittaisiin palveluntuottajilta rekisteröitymisen yhteydessä, jolloin maakuntien tulisi ennen rekisteröitymismenettelyn alkamista

määritellä palvelukokonaisuudet ja omavalvontaohjelmissaan palvelukohtaiset omavalvontasuunnitelmien vaatimukset. Palveluntuottajilla, jotka tarjoaisivat palveluja useamman maakunnan alueella, olisi vaikeuksia sovittaa yhteen palveluja eri maakuntien erilaisten vaatimuksien mukaisesti. Maakuntien erilaiset maksuperusteet hankaloittaisivat palveluntuottajien palvelujen hallintaa. Asiakkaan valinnanvapautta koskevan lakiesityksen mukaan sopimusmenettelyt mahdollistavat pienten toimijoiden osallistumisen palvelutarjontaan esim. verkostomaisen toimintamallin avulla. Kuitenkin esitetyt palveluntuottajien kirjanpitoa, tilinpäätös- ja verotustietoja koskevat säännökset edellyttävät palvelujen tuottajan toiminnan taloudellista eriyttämistä ja ovat varsin tiukat. Nämä seikat voisivat taas muodostua pienten toimijoiden markkinoille tulon esteeksi.

Tarkastusvirasto korostaa, että valtion ohjauksella tulisi erityisesti varmistaa tietojärjestelmien toimivuus sekä palveluintegraation toteutuminen uudistuksen alkuvaiheessa. ICT-järjestelmien integroinnilla voidaan saavuttaa pitkällä aikavälillä kustannushyötyjä, mutta samalla uudistuksen toimeenpano lisää ICT- ja muiden investointien tarvetta ja hallinnon kustannuksia uudistuksen alkuvuosina. Lakiesityksen mukainen valtioneuvoston ohjaus sote-ICT-hankkeiden toteuttamisessa on kannatettava. Tarkastusvirasto korostaa, että hankekohtaisen rahoituksen sijaan sote-digitalisaation rahoitus tulisi varmistaa kokonaisvaltaisesti.

Tarkastusvirasto tiivistää sote-digitalisaation tavoitetilan seuraaviksi suosituksiksi:

- Laaditaan suunnitelma koko maan kattavan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen edellyttämistä tietojärjestelmätarpeista ja vaatimuksista sekä turvataan suunnitelman systemaattisen ja pitkäjänteisen toteuttamisen edellyttämä rahoitus. Rahoituksen suunnittelussa tulee ottaa huomioon se, että uuden yhtenäisen ratkaisun kehittäminen ja lukuisten voimassa olevien järjestelmien ylläpitäminen samaan aikaan on kallista ja työlästä.
- Varmistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon tietoarkkitehtuurin, ICT-palvelujen ja tietohallinnon kansallinen ja maakunnallinen ohjaus ja koordinaatio.
- Yhtenäistetään sosiaali- ja terveydenhuollon tietorakenteet ja tietoarkkitehtuuri ja varmistetaan niiden laatu, ylläpito ja kehittäminen käynnissä olevan kansallisen valmistelun pohjalta. Tässä työssä tärkeä osa on Kanta-palvelujen kehittäminen sekä sosiaalihuollon asiakastietojen integraatio Kanta-palveluihin. Samassa yhteydessä ratkaistaan myös potilas- ja asiakastietojen siirtoon ja käsittelyyn liittyvät tietosuojakysymykset lainsäädännön keinoin (asiakastietolaki, tiedonhallintalaki).
- Huolehditaan valtakunnallisen ICT-palvelukeskuksen ja maakuntien riittävästä osaamisesta koskien ICT-palvelujen määrittelyä, hankintoja, sopimushallintoa, projektinhallintaa ja järjestelmien käyttöönottoa.
- Perustetaan valtakunnallinen ICT-palvelukeskus riittävän ajoissa ennen uudistuksen voimaantuloa sekä määritellään palvelukeskuksen maakunnille tarjoamat palvelut. Palvelukeskuksen toiminnan käynnistämisessä tulee ottaa huomioon aiemmat vastaavien järjestelyiden kokemukset.
- Rakennetaan maakuntien toiminnalle keskeinen ICT-infrastruktuuri ottaen huomioon valtakunnallisen ICT-palvelukeskuksen tarjoamat palvelut sekä maakuntien yhteiset ICT-investoinnit ja että asiakkaiden informaatiotarpeet.
- Järjestetään valtakunnallisen ja maakuntakohtaisen tilasto- ja indikaattoritiedon keruu sote-palvelujen laadun, vaikuttavuuden, kustannusten ja tehokkuuden ohjauksen, seurannan ja kehittämisen tueksi.