

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö, TF Anna-Liisa Pasanen

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Hallintovaliokunta 13.6.2017 klo 12:15 Teema: erityisesti valinnanvapaus, mutta samalla sen suhde maakunnalliseen itsehallintoon (demokratiaan) ehdotetuissa maakuntalaissa ja järjestämislaissa.

Asiantuntijapyyntö 5.6.2017: asiantuntijakuuleminen ja asiantuntijalausunto

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

Valtiontalouden tarkastusvirasto (jäljempänä Tarkastusvirasto) on antanut eduskunnan hallintovaliokunnalle lausunnon 27.03.2017 (Dnro 138/32/2017), jossa on tarkemmin kuvattu maakunnan itsehallinnollista asemaa sekä tarkastusviraston tarkastusoikeutta HE 15/2017 vp:n pohjalta. Tässä lausunnossa on esitetty 1) näkökohtia asiakkaan valinnanvapautta sosiaali- ja terveydenhuollossa koskevasta lakiesityksestä, 2) lyhyt tiivistelmä aiemmasta hallintovaliokunnalle annetusta lausunnosta liittyen maakuntien itsehallinnolliseen asemaan sekä 3) perusteluja valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

### **1 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. Siten 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 edellyttäisivät palvelujen tuottajan toiminnan taloudellista eriyttämistä ja olisivat varsin tiukat. Nämä seikat voisivat taas muodostua pienten toimijoiden markkinoille tulon esteeksi.

Tarkastusvirasto pitää myönteisenä, että sote-palvelujen kehittämisessä arvioidaan laajasti vaihtoehtoisia tapoja sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen, mukaan lukien markkinoiden hyödyntämiseen ja kilpailuun perustuvia ratkaisuja. Sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinoilla korostuvat markkinapuuteilmiöt. Ongelmat painottuvat 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 näyttäytyvät merkittävinä, 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 vaihtoehtoisin 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 valinnanvapautta lisittäisiin nykyisen järjestelmän pohjalta vaiheittain kokeilujen kautta. Mallin etuna olisi hallituksen esityksen mukaan se, että vaiheittainen eteneminen antaisi maakunnille ja palvelujärjestelmälle sopeutumisajaa ja tekisi mahdolliseksi lainsäädännön rakentamisen kokemusten kautta. Kun vaihtoehtoa arvioidaan julkisen talouden kestävyuden 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 väli aikaisten ja pidempikestoisten kustannusriskien olennainen pienentyminen.

## 2 Maakuntien itsehallinto ja sen rajoitukset

Tarkastusviraston hallintovaliokunnalle antamassa lausunnossa (27.03.2017, Dnro 138/32/2017) todetaan, että hallituksen esityksen 15/2017 mukaisesti valtio käyttäisi olennaista budjettivaltaa maakuntiin julkisen talouden suunnitelmassa maakuntataloudelle asettavan rahoitusasematavoitteen kautta lainsäädännössä määritettävien rahoitusperusteiden mukaisesti maakunnan tehtävien hoitamiseksi. Maakuntien yksityiskohtaisempi strategia- ja tavoiteasetanta osoitettaisiin maakuntavaltuuston tehtäväksi. Maakuntavaltuuston tehtävänä olisi pitäytyä sille asetetussa sosiaali- ja terveydenhuollon budjettirajoitteessa ja huolehtia maakuntansa taloudellisesta edunvalvonnasta myös eduskunnan ja ministeriöiden suuntaan. Maakuntavaltuusto organisoi lainsäädännön puitteissa sille säädettyjen tehtävien ja sen asettamien tavoitteiden toteutuksen. Kuitenkin lainsäädännöllä olisi rajoitettu maakunnan tehtävien toteuttamiseen liittyvää organisaation järjestämisen toimivaltaa ja itsehallintoa. Maakunnan organisaatiota ja siihen liittyvää itsehallintoa ohjattaisiin sekä maakuntalain että myös valinnanvapautteen liittyvän lainsäädännön kautta.

## 3 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeus ja Tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttaminen

Hallituksen esityksen mukaan valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:ään lisättäisiin uusi 2a kohta, jonka mukaan tarkastusvirastolla olisi oikeus tarkastaa maakuntien sekä maakuntalain 4 §:ssä tarkoitettujen maakuntakonserniin kuuluvien yhteisöjen ja säätiöiden taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Tarkastusvirastolla olisi esityksen mukaan lisäksi oikeus tarkastaa maakuntalain 4 §:ssä tarkoitettujen muiden, maakuntakonserniin kuulumattomien yhteisöjen, säätiöiden ja laitosten taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta siltä osin kuin kyse on maakunnan järjestämisvastuulle ja siten maakunnan rahoitusvastuulle kuuluvien palveluiden tuottamisesta taikka maakunnan omistukseen, sopimukseen tai rahoitukseen perustuvasta maakunnan muusta toiminnasta.

Hallituksen esityksen mukaan maakunnan toiminnan kattava tarkastusviraston tarkastusoikeus olisi tarkoitettu laajaksi. Tarkastusoikeuden laajentaminen perustuu ensinnäkin siihen, että maakuntien toiminta rahoitettaisiin pääosin valtionrahoituksella. Tällöin olisi perusteltua, että eduskunta voi valvoa myös tarkastusviraston tarkastuksen avulla maakuntien toimintaa valtiolta saadun rahoituksen käytön osalta. Tarkastusviraston tarkastusoikeuden laajentamisella maakuntien toimintaan liittyvään talouteen on näin asiallinen yhteys valtiontalouden tarkastusviraston perustuslain 90 §:ssä säädettyyn tehtäväälaan. Tarkastusoikeuden laajentaminen ja uudet tehtävät ja niitä sitä koskeva sääntely eivät

kuitenkaan vaarantaisi tarkastusviraston riippumattomuutta. Tarkastusviraston käsityksen mukaan eduskunnalla on myös perustuslain 90 §:n nojalla perusoikeuksien turvaamisveloitteen perusteella yleinen ja rahoituksen käytön osalta myös erityinen intressi valvoa maakuntien toimintaa ja rahoituksen käyttöä. Tarkastusviraston tarkastusoikeuden saattaminen koskemaan myös maakuntakonserniin kuulumattomia toimijoita on esityksen mukaan perusteltua siksi, että tällöin viime kädessä valtion maakuntien rahoituslain mukaisesti rahoittamien, perusoikeuksia toteuttavien julkisten palveluiden tuotanto on samanlaisen tarkastuksen piirissä. Näin yhtäläiset periaatteet myös valvonnan osalta koskisivat erilaisia julkista tehtävää toteuttavia tuottajia niiden omistus pohjasta riippumatta.

Tarkastusvirasto voisi tuottaa eduskunnalle puolueetonta ja riippumatonta tietoa myös maakuntien taloudesta ja toiminnasta. Edelleen tarkastusviraston maakunnista tuottama objektiivinen tarkastustieto palvelisi myös ministeriöitä sekä valtion virastoja ja laitoksia niiden laissa säädettyjen tehtävien toteuttamisessa. Tarkastusvirastolla olisi myös mahdollisuus arvioida uudistuksen ja mahdollisten myöhempien muutosten kokonaistavoitteiden toteutumista.

Käsitteellisesti tarkoituksenmukaisuus sisältäisi tuloksellisuuden. Tarkastusviraston tarkastus voisi siten kohdistua esimerkiksi maakuntien talouden ja investointien ohjaukseen, maakuntalaissa säädettävän neuvottelumenettelyn kautta sovitun valtion rahoituksen perustana olevien tavoitteiden saavuttamiseen taikka maakuntien yhteistyöjärjestelyjen tai maakuntien tekemien palvelusopimusten tai muiden palvelutuotantoon liittyvien järjestelyjen tarkoituksenmukaisuuteen ja toteutumiseen. Sen sijaan tarkastusviraston tehtäviin ei kuuluisi maakunnan talousarvion noudattamisen valvonta, vaan tästä vastaisivat maakuntalain nojalla maakunnan tarkastuslautakunta ja tilintarkastajat. Valtiontalouden tarkastusviraston tekemä tarkastus ei korvaisi tarkastusoikeuden piiriin kuuluvan yhteisön tai säätiön omaa lakisääteistä tilintarkastusta tai maakunnan tarkastuslautakunnan toimintaa, vaan turvaisi valtion etua luonteeltaan julkisen tehtävän varainkäytön valvonnassa. Valtiontalouden tarkastusvirasto huolehtisi tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä maakuntien tilintarkastajien, tarkastuslautakuntien ja sisäisen tarkastuksen sekä valtion lupa- ja valvontaviraston kanssa.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että tarkastusoikeuden piiriin tulisivat uudet tahot tulevat samalla tarkastusviraston tietojen saantioikeuksien piiriin siten kuin tarkastusvirastosta annetun lain 4 §:ssä on säädetty. Tämän säännöksen mukaan tarkastusvirastolla olisi oikeus saada viranomaisilta ja muilta 2 §:ssä tarkoitetuilta viipymättä ne asiakirjat, selvitykset ja muut tiedot, jotka ovat tarpeen tarkastusvirastolle säädetyn tehtävän hoitamiseksi.