

Revisionsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kundens valfrihet inom social- och hälsovården och till vissa lagar som har samband med den

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kundens valfrihet inom social- och hälsovården och till vissa lagar som har samband med den (RP 16/2018 rd): Ärendet har remitterats till revisionsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- kommun- och reformminister Anu Vehviläinen, finansministeriet
- regeringsråd, enhetschef Auli Valli-Lintu, finansministeriet
- projektchef Tomi Hytönen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Ville-Veikko Ahonen, finansministeriet
- regeringsråd Pekka Järvinen, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Kalle Tervo, social- och hälsovårdsministeriet
- ledande finanspolitisk inspektör Mika Sainio, Statens revisionsverk
- kontaktchef Janne Aaltonen, Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
- hälsovårdsdirektör Juha Tiainen, Tavastehus stad
- förvaltningsdirektör Ilkka Naukkarinen, Siun sote – Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystalve-lujen kuntayhtymä
- tf. direktör Henrik Rainio, Finlands Kommunförbund
- affärsområdesdirektör Teija Kulmala, Pihlajalinna Abp
- utredningschef Mika Juutinen, KT Kommunarbetsgivarna
- professor Otto Toivanen, Aalto-universitetet.

Utskottet har fått ett skriftligt yttrande av

- finansministeriet
- justitieministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- Statens revisionsverk
- Finlands Kommunförbund.

Utlåtande ReUU 9/2018 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Med reformen av social- och hälsovården eftersträvar regeringen fram till 2029 en kostnadsbesparing på tre miljarder euro jämfört med basscenariot. Målet är att förbättra kvaliteten och tillgången på tjänster och att göra de offentliga finanserna mer hållbara. Ett primärt mål i propositionen är att producera tjänster kostnadseffektivt genom att på ett relevant sätt tillämpa modellen med flera producenter och utnyttja kompetens hos både experter och organisationer. Med reformen vill regeringen skapa en dynamisk verksamhetsmiljö som motiverar aktörerna att vara innovativa och fortlöpande utveckla sina tjänster för att stödja landskapsinvånarnas hälsa och välfärd. För att de primära reformmålen ska nås vill regeringen bredda befolkningens valfrihet, skapa ett diversifierat utbud av tjänsteleverantörer och nyttiggöra konkurrensinriktade element i social- och hälsovården. Målen är ytterst ambitiösa och komplexa. Hur reformen utfaller beror på vilka beslut landskapen tar, vad tjänsteleverantörerna går in för, vilka egenskaper den valda modellen har, hur socialvård, primärvård och specialiserad sjukvård integreras och hur reformen sammantagets genomförs, och inte minst på ledarskapet i landskapen och i slutändan på vad kunderna väljer.

Revisionsutskottet kommer i det följande att koncentrera sig på de viktigaste frågorna inom sitt eget ansvarsområde. För det första går utskottet in på hur övervakningen av de huvudsakligen statligt finansierade tjänsterna kommer att ordnas. Syftet är att se till att skattebetalarnas pengar används lagenligt och ändamålsenligt.

Dessutom har utskottet utrett om den föreslagna lagstiftningen innebär ekonomiska risker för staten och hur riskerna har analyserats. En särskild fråga som utskottet tagit upp är vad som händer om riksdagen i framtiden beslutar ändra lagstiftningen och de privata tjänsteproducenterna inte kan fortsätta med sin verksamhet som tidigare. Därutöver går utskottet in på möjligheterna att granska riskerna med de eftersträlvade kostnadsbesparingarna och bedömningen av kostnaderna under en övergångsperiod.

Statens revisionsverks utvidgade granskningsrätt och granskningssystemet enligt landskapslagen

För ett år sedan behandlade utskottet samma frågor i ett utlåtande (ReUU 2/2017 rd). I proposition RP 16/2018 rd har regeringen tagit hänsyn till de synpunkter på revisionsverkets utvidgade granskningsrätt som utskottet lägger fram i utlåtandet.

Enligt propositionen ska lagen om statens revisionsverk kompletteras med en ny punkt, där det sägs att revisionsverket har rätt att granska lagligheten av och ändamålsenligheten i landskapens ekonomi och i ekonomin i de sammanslutningar och stiftelser som hör till landskapskoncernen och som avses i 4 § i landskapslagen. Propositionen bygger på 109 § i landskapslagen (RP 15/2017 rd). I landskapslagen ingår också bestämmelser om granskning av landskapens förvaltning och ekonomi. I 110 § ska det föreskrivas om revisionsnämndens och revisorernas rätt att få upplysningar.

Landskapsfullmäktige ska tillsätta en revisionsnämnd som ska ordna granskning och utvärdering av landskapets förvaltning och ekonomi och ha hand om andra lagfästa uppgifter. Revisions-

Utlåtande ReUU 9/2018 rd

nämnden ska bereda de ärenden som gäller granskning av förvaltningen och ekonomin och som landskapsfullmäktige ska fatta beslut om. Till de ärenden som revisionsnämnden ska förbereda hör bland annat att ordna anbudsförfarande för valet av revisor, lägga fram förslag inför fullmäktige och övervaka att revisionsavtalet följs. Revisionsnämnden ska också lägga fram förslag för fullmäktige om huruvida bokslutet ska godkännas och de redovisningsskyldiga beviljas ansvarsfrihet med beaktande av revisorernas utlåtanden i revisionsberättelsen.

För granskning av förvaltningen och ekonomin ska fullmäktige välja en revisionssammanslutning. Revisionssammanslutningen och den ansvarige revisor som sammanslutningen förordnat ska ha förutsättningar att verkställa revisionen på ett oberoende sätt och i tillräckligt stor omfattning. Enligt propositionen ska landskapsfullmäktige och revisionsnämnden se till att förutsättningarna för oberoende revision som i kvalitativt och kvantitativt hänseende är tillräckligt omfattande har beaktats bland annat i anbudsbegäran och de avtal som gäller revisionstjänster. Till revisorernas skyldigheter ska det också hör att granska om landskapets interna kontroll har ordnats på behörigt sätt.

Landskapsstyrelsen ska också ordna en oberoende internrevision av landskapet. Syftet är att säkerställa att landskapets interna kontroll fungerar. En fungerande intern kontroll får större betydelse i och med att uppbyggnaden av landskapets verksamhet inbegriper många olika organisationsformer, sägs det i propositionen. Landskapslagen har inga närmare bestämmelser om hur internrevisionen ska organiseras. Internrevisionen kan ordnas till exempel som verksamhet i landskapets egen regi eller i samarbete med andra landskap eller köpas hos en extern tjänsteproducent. Utskottet ser det som viktigt att internrevisionen ordnas omsorgsfullt och anser att landskapen bör ha särskilda planer för ändamålet.

Revisionsverket ska också ha rätt att granska lagligheten av och ändamålsenligheten i ekonomin i de övriga sammanslutningar, stiftelser och ämbetsverk som avses i 4 § i landskapslagen, när det är fråga om produktion av tjänster som omfattas av landskapets organiseringsansvar, och således av landskapets finansieringsansvar, eller landskapets övriga verksamhet som grundar sig på landskapets ägande, avtal eller finansiering.

Avsikten är att rätten att granska landskapets verksamhet ska vara omfattande. Granskningsrätten omfattar först och främst den landskapskoncern som avses i landskapslagen, det vill säga varje landskap och de sammanslutningar och stiftelser som landskapet har bestämmande inflytande över antingen direkt eller genom bassamfund eller samförvaltade stiftelser. Sammanslutningar som hör till landskapskoncernen är exempelvis landskapsbolag som producerar tjänster för landskapen, oberoende av om bolagen är allmänt verksamma på marknaden eller inte.

Utöver landskapskoncernen omfattar revisionsverkets granskningsrätt också landskapets övriga verksamhet som avses i landskapslagen, det vill säga produktion av tjänster som omfattas av landskapets organiseringsansvar i sammanslutningar, stiftelser eller ämbetsverk som inte hör till landskapskoncernen samt ekonomin i landskapets övriga verksamhet som grundar sig på landskapets ägande, avtal eller finansiering. Granskningsrätten omfattar följaktligen bland annat sammanslutningar och stiftelser som ett eller flera landskap eller ett eller flera landskap och staten gemensamt har bestämmande inflytande över och där landskapet inte har bestämmande inflytande. Det

Utlåtande ReUU 9/2018 rd

kan exempelvis vara fråga om landskapens gemensamma bolag. Till dessa hör också landskapens nationella servicecenter som landskapslagen ska föreskriva om.

Statens revisionsverk har även rätt att granska produktion av tjänster som omfattas av landskapets organiseringsansvar i andra sammanslutningar, stiftelser eller ämbetsverk än de som hör till landskapskoncernen, exempelvis i huvudsak eller helt och hållet privatägda bolag. Dessa sammanslutningar, stiftelser och ämbetsverk ingår i revisionsverkets granskningsrätt dels när det är fråga om produktion av tjänster som ingår i landskapets organiseringsansvar enligt exempelvis ett avtal eller en skyldighet att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI; services of general economic interest) och skyldigheten anges i lag eller fastställs av landskapet, dels när det är fråga om finansieringen i anslutning till detta.

Det är motiverat att revisionsverket har rätt att också granska aktörer som inte hör till landskapskoncernen, eftersom produktionen av offentlig service som tillgodoser de grundläggande fri- och rättigheterna och som finansieras av staten enligt lagen om landskapens finansiering då i sista hand utsätts för samordnad granskning. I tillsynen gäller samordnade principer för olika typer av producenter som utför offentliga eller offentligt finansierade uppdrag, oberoende av deras ägarunderlag.

Den granskning som statens revisionsverk utför ska enligt propositionen inte ersätta den lagstadgade revisionen av de sammanslutningar och stiftelser som ingår i granskningsrätten, och inte heller verksamheten vid landskapets revisionsnämnd, utan granskningen ska trygga statens intressen när den utövar tillsyn över användningen av medel för uppdrag som till sin karaktär är offentliga uppdrag. Statens revisionsverk ska se till att samarbetet med landskapens revisorer, revisionsnämnder och interna revision är ändamålsenligt.

Utskottet anser att den föreslagna utvidgningen av granskningsrätten är rätt lösning, eftersom landskapens verksamhet utgör en betydande del av det finansiella ansvar som staten har för de offentliga finanserna och den tjänsteproduktion som är kopplad till de grundläggande fri- och rättigheterna. Det är också befogat att reglera tillsynen över den statligt finansierade tjänsteproduktionen genom lagstiftning på samma sätt oavsett tjänsteproducent. Revisionsverket ska också ha rätt att av myndigheter och andra som avses i 2 § få de handlingar, utredningar och annan information som det behöver för att fullgöra sina lagfästa uppgifter.

Enligt justitieministeriet kommer vård- och landskapsreformen att föra med sig massiva omstruktureringar i hela samhället och nya kontaktytor mellan utövning av offentlig makt och privata aktörer. Men om förändringarna utfaller på fel sätt kan de enligt ministeriet bädda för korruption och därför måste lagstiftningen vara exakt, tillsynen effektiv, rätten att få information tillräckligt omfattande och beslutsprocesserna öppna för insyn. Justitieministeriet har pekat på behovet av extra tillsynsresurser. Enligt ministeriet kommer en betydande del av tjänsteproducenterna att vara så kallade små- eller mikroföretag som enligt propositionen inte är skyldiga att anmäla bindningar. För bekämpningen av korruption hör emellertid så omfattande skyldighet som möjligt att anmäla bindningar och kontroll av eventuellt jäv till de viktigaste förebyggande åtgärderna. Vidare anser justitieministeriet den grundläggande bestämmelsen om offentlighet för skatteuppgifter i små- och mikroföretag vara ett problem med avseende på den svarta sektorn och kampen mot skatteundandragande. Ministeriet anser det viktigt att tillsynen inriktas på att granska att verksamheten

Utlåtande ReUU 9/2018 rd

är laglig och att den följer etiska principer och att den inte bara koncentrerar sig på ekonomiska frågor utan också tittar närmare på hur beslutsprocessen fungerar, att den tillåter insyn och att den är oberoende. Enligt utskottet är det viktigt att förebygga skatteundandragande och aggressiv skatteplanering. Vidare anser utskottet det motiverat att man, när det finns flera års erfarenhet av valfrihetsreformen, utvärderar hur anmälningarna av bindningar fungerar och om det finns behov av att utsträcka skyldigheten till alla företag.

Justitieministeriet anser att också tjänster som tjänsteproducenterna skaffar via underleverantörer är förknippade med vissa risker. Enligt lagförslaget har landskapen inte någon styrningsrätt vad gäller tjänster som en godkänd tjänsteproducent skaffar via underleverantörer eller någon möjlighet att proaktivt bedöma underleverantörernas ekonomiska och funktionella förutsättningar. Vidare är det lämpligt att kräva att tjänsteproducenterna redan i samband med anmälan ska vara skyldiga att uppge hur egenkontrollen av tjänsterna kommer att ordnas.

Kommunförbundet ser det visserligen som motiverat att revisionsverket ska ha rätt att granska användningen av den statliga finansieringen, men påpekar att de uppgifter som verket föreslås få överlappar de uppgifter som enligt landskapslagen ska höra till revisorn (granskning av lagligheten i förvaltning och ekonomi) och revisionsnämnden (granskning av ändamålsenligheten och effektiviteten). Enligt Kommunförbundet bör förhållandet mellan aktörerna förtydligas också i bestämmelserna. Revisionsverket har mycket omfattande granskningsrätt och den bör enligt Kommunförbundet begränsas uttryckligen till kontroll av hur medlen används. Utvidgad granskningsrätt ger staten ännu större rätt att styra och intervenera i landskapens självstyrelse. Till följd av utvidgningen måste ansvarsfördelningen mellan myndigheterna förtydligas med hänsyn till landskapsförvaltningens självstyrande roll. Kommunförbundet påpekar också att propositionen inte innehåller några ekonomiska konsekvensanalyser eller förslag till resurser för granskningen. Det saknas också en bedömning av konsekvenserna för revisionsverkets och revisionssammanslutningarnas verksamhet.

Det är motiverat att utvidga revisionsverkets granskningsverksamhet med hänsyn till landskapsförvaltningens omfattning och uppgifter, organisationers och penningströmmars storlek samt omfattningen av de offentliga medel som landskapen ska förfoga över. Revisionen hör inte till revisionsverkets uppgifter, utan verket ska granska lagligheten och ändamålsenligheten i verksamheten för att se till att skattebetalarnas pengar används på ett vettigt sätt. Utskottet ser det som viktigt att revisionsverket kan sätta in tillräckligt stora resurser och arbeta långsiktigt för att ta fram den information som riksdagen behöver, i synnerhet när det gäller dels utfallet av de mål som ligger till grund för den statliga finansieringen, dels genomförandet av tjänsteproduktionen. Utskottet menar att det är motiverat att göra en gemensam bedömning av hur landskapens revision och revisionsverkets granskningsverksamhet fungerar efter den första fullmäktigeperioden i landskapen.

Utskottet understryker att det behövs tillräckligt stora resurser för lagfäst, oberoende och kvalificerad revision och att landskapsfullmäktige och revisionsnämnden måste ha kompetens och ta sitt ansvar när revisionen upphandlas. Enligt utskottets uppfattning bör den som beställer revision lägga fast en tillräckligt lång tid för revisionen redan när beställningen görs. Dessutom är det befogat att ställa som villkor att de revisorer som deltar i så här krävande revision är tillräckligt erfarna. I den tillsyn över revision som Patent- och registerstyrelsen utövar ingår generell styrning

Utlåtande ReUU 9/2018 rd

och utveckling och tillsyn över revisorerna. GRM-, CGR-, OFGR- och OFR-revisorer måste genomgå kvalitetsgranskning minst vart tredje respektive sjätte år. Syftet med den kvalitetsgranskning som Patent- och registerstyrelsen ska svara för är bland annat att se till att revisionen har utförts enligt revisionslagen, god revisionssed, lagen om revision inom den offentliga förvaltningen och ekonomin och enligt de krav som ställs i övrig lagstiftning. Utifrån kvalitetsgranskningen ska Patent- och registerstyrelsen kunna ge rekommendationer och anvisningar. Organisationernas storlek och mångfald kommer enligt utskottets uppfattning att ställa extra stora krav på revisionen, framför allt under en övergångsperiod. Utskottet vill uppmärksamma Patent- och registerstyrelsen på detta med tanke på styrningen.

Ekonomiska risker med att upphäva eller ändra lagstiftning

De eventuella ekonomiska risker som är förknippade med att upphäva eller ändra lagstiftningen om valfrihet hänger samman med att det för en privat tjänsteproducent kan uppkomma en förväntning om ersättning för förlorad vinst, tidigare investeringar eller utebliven avkastning på investering.

Utskottet har hört finansministeriet och social- och hälsovårdsministeriet för att utreda vad som kan bli de ekonomiska konsekvenserna av att lagstiftningen upphävs och om det kan uppkomma skadeståndskrav på grund av att avtal hävs. Inga andra sakkunniga har hörts om frågan. Möjligheten att väcka talan mot finska staten och kräva skadestånd hänger samman med i synnerhet två omständigheter. Den första beror på Ceta-avtalet mellan EU och Kanada som riksdagen godkände i våras och det investeringsskydd för företag som ingår i avtalet. Den andra omständigheten är EU:s regler om statsstöd.

Ceta-avtalet

Frihandelsavtalet (Ceta) mellan EU och Kanada gäller också tjänsteproduktion och anknytande investeringar. Det innehåller också bestämmelser om skydd för investeringar. Enligt dem ska parterna behandla de investeringar som ingår i avtalet rättvist och jämlikt. Avtalet gäller inte allmännyttiga tjänster, alltså offentlig service. Som offentliga tjänster betraktas tjänster som inte tillhandahålls kommersiellt eller i konkurrens med en eller flera ekonomiska aktörer.

Tolkningen av definitionerna på allmännyttiga tjänster är inte entydig vad gäller social- och hälsovårdstjänster i Finland, det vill säga vår offentliga service berörs inte entydigt och till alla delar av tillämpningen av de bestämmelser som utesluter allmännyttiga tjänster. Därför har Finland angett förbehåll i åtagandena om social- och hälsovårdstjänster och lagstadgad arbetspensionsförsäkring. Tack vare förbehållen behåller Finland rätten att i framtiden ändra lagstiftningen om social- och hälsovårdstjänster inom ramen för allmännyttiga tjänster. Vidare bekräftar parterna i det gemensamma tolkningsinstrumentet staternas rätt att tillhandahålla och stödja allmännyttiga tjänster. Där förtydligas det också att Ceta inte hindrar regeringarna från att lagstifta om tjänsterna. Avtalet kräver inte heller att tjänsterna privatiseras, och det hindrar inte att tillämpningsområdet för allmännyttiga tjänster utvidgas i framtiden eller att det allmänna återtar tidigare privatiserade eller konkurrensupphandlade tjänster och låter en offentlig aktör producera dem.

Utlåtande ReUU 9/2018 rd

Skyldigheterna i avtalet påverkar således inte parternas rätt att reglera åtgärder som behövs för att nå de legitima politiska målen inom områdena hälsa, säkerhet, miljö, allmän moral och konsumentskydd. I avtalet står det att det exempelvis inte utgör något hinder för parterna att ändra sin lagstiftning på så sätt att det inverkar negativt på investerarnas förväntningar på avkastningen. Lagstiftningsåtgärder av den här typen strider i princip inte mot avtalet om de är rättvisa och inte diskriminerar utländska eller inhemska investerare i strid med avtalsvillkoren. Enbart det att en part inför ny lagstiftning eller ändrar sin lagstiftning på ett sätt som påverkar investeringar negativt eller inverkar på investerarnas förväntningar till exempel på vinster utgör enligt avtalet inget brott mot avtalsbestämmelserna om behandling av investeringar. Finland kan således också i fortsättningen lagstifta exempelvis om sättet anordna och finansiera social- och hälsovårdstjänster eller om andra legitima hälsorelaterade mål, men det ska göras inom ramen för bestämmelserna om behandling av investerare. Bestämmelserna kan således inte ändras så att de förhindrar att utländska tjänsteleverantörer producerar hälso- och sjukvård, även om den möjligheten fortfarande skulle finnas för finländska tjänsteleverantörer.

Vid behandlingen av RP 47/2017 rd hörde utskottet finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och utrikesministeriet för att klarlägga hur företagens investeringsskydd behandlades i beredningen av valfrihetssystemet enligt propositionen och vilka risker som bedömdes vara relaterade till frågan. I utlåtande ReUU 2/2017 rd drog utskottet följande slutsats: ”Utifrån utredningarna drar utskottet slutsatsen att statens ekonomiska risk ser ut att uppstå om lagstiftaren i framtiden vill återinföra offentlig produktion av tjänster som redan privatiserats. Då tvingas staten eller landskapen bereda sig på att betala ut ersättningar till såväl inhemska som utländska privata aktörer. Ovetskapen om ersättningsbeloppen eller rädslan för stora ersättningar kan i praktiken leda till att marknaden öppnas för gott. Däremot verkar Ceta-avtalet mellan EU och Kanada enligt utredningarna inte orsaka staten några nya risker med anknytning till offentliga tjänster, om inhemska och internationella företag likabehandlas.”

Propositionen innehåller ingen bedömning av risken för eventuella skadeståndskrav om lagstiftningen om valfrihet ändras någon gång senare. I våras fick utskottet utredningar från finansministeriet och social- och hälsovårdsministeriet. Ministerierna framhåller att läget har förändrats efter att valfrihetslagen har beretts ytterligare och att det inte finns någon större risk för att det kan uppstå skyldighet att betala skadestånd till utländska eller finländska företag. Detta motiveras särskilt med att social- och hälsovård är icke-kommersiella tjänster och att bolagiseringstvånget inte längre ingår i det nya lagförslaget. Dessutom understryker ministerierna att landskapen enligt RP 16/2018 rd har stark rätt att styra och fatta beslut gentemot privata tjänsteproducenter.

Enligt lagförslaget ska det villkor som landskapen ställer på tjänsteproducenterna fastställas med ett förvaltningsbeslut. Med dem som levererar direktvalstjänster (för vårdcentraler) ska det bara ingås avtal om tekniska frågor som preciserar villkoren, för exempelvis utbetalningar. Enligt 49 § i valfrihetslagen kan landskapet genom ett förvaltningsbeslut ändra ett avtal med en producent av direktvalstjänster, likaså beloppen och grunderna för ersättningar som landskapet betalar för direktvalstjänster. De ändringar som landskapet går in för träder i kraft efter en övergångsperiod som landskapet ska uppge, men tidigast 30 dagar från det att tjänsteproducenten anses ha fått del av ändringen. Syftet med bestämmelserna är att landskapet fortlöpande ska kunna styra service-systemet utifrån förändrade behov hos invånarna, och nya tjänsteproducenter får tas med i systemet. Det är alltså ett så kallat löpande system, vilket betyder att tjänsterna inte låses för en viss tid

Utlåtande ReUU 9/2018 rd

på samma sätt som exempelvis vid kontrakt som grundar sig på lagstiftningen om upphandling. Landskapet kan således ensidigt ändra sina förvaltningsbeslut och sina avtal med tjänsteproducenterna, förutsatt att det görs inom ramen för den gällande lagstiftningen.

Utskottet menar att det kan vara lönt att diskutera möjligheten att avtalen med företag och förvaltningsbesluten från myndigheterna säger ut klart och tydligt att både lagstiftningen och landskapens beslut kan komma att ändras.

Enligt uppgifter till utskottet kan alltså ändringar göras om lagstiftningen eller landskapets förvaltningsbeslut ändras och det inte uppkommer berättigade förväntningar för tjänsteproducenterna beroende på hur bindande avtalet är. Därmed vore landskapet inte skadeståndsskyldig i avtalsrättsligt hänseende gentemot vare sig finländska eller utländska tjänsteproducenter när service-systemet ändras till följd av ändrad lagstiftning.

Enligt uppgifter som utskottet fått från social- och hälsovårdsministeriet har investerare trots allt möjlighet att väcka talan mot staten via tvistlösningsförfarandet i Ceta-avtalet med hänvisning till att nationell beslutanderätt utnyttjas i strid med avtalet, även om avtalet garanterar nationell lagstiftningsrätt.

EU:s regler om statsstöd

Utöver investeringsskyddet i Ceta tillåter också EU:s regler för statsstöd att talan och skadeståndskrav väcks mot finska staten. I en bedömning av valfrihetsmodellen i relation till reglerna om statsstöd är det av stor vikt framför allt om tjänsteproducenternas verksamhet anses vara "ekonomisk" eller "icke-ekonomisk". Reglerna tillämpas inte om verksamheten är icke-ekonomisk. Den springande punkten när man vill bedöma om social- och hälsovården är ekonomisk eller icke-ekonomisk är att kontrollera om verksamheten baserar sig på solidaritetsprincipen. Den föreslagna valfrihetsmodellen är icke-ekonomisk och grundar sig på solidaritet, precis som den offentligt finansierade social- och hälsovårdssektorn gjort hittills. För detta talar följande: Valfrihetsmodellen finansieras helt och hållet med skattemedel, den täcker in och tryggar hela befolkningen och alla har rätt att få social- och hälsovård oberoende av hur mycket eller hur lite skatt de betalar. Dessutom övervakar det allmänna systemet och ställer vissa krav på producenterna.

Men varje system som påstås innefatta statsstöd kan anmälas till kommissionen. Det som gör det måste ovedersägligt kunna visa att systemet i sin helhet eller till stora delar är ekonomiskt. Därefter måste personen också kunna visa att systemet innefattar statsstöd. Den som eventuellt lidit skada på grund av förbudet statsstöd har rätt att i en nationell domstol väcka skadeståndstalan (exempelvis utebliven affärsvinst) mot den som beviljat stödet. I domstolen måste den som väcker talan kunna påvisa ett konkret belopp som har gett upphov till skadan. Dessutom ska personen obestridligt kunna påvisa att skadan, exempelvis utebliven vinst, beror på förbudet statsstöd. I motsats till RP 47/2017 rd innehåller det nya lagförslaget i RP 16/2018 rd ingen skyldighet för landskapen att bolagisera sin tjänsteproduktion. När bolagiseringskravet inte längre finns, måste den som väcker talan visa att konkursskyddet för affärsverken innefattar statsstöd. Enligt skriftliga uppgifter från social- och hälsovårdsutskottet har man i beredningen inte ansett denna möjlighet vara särskilt sannolik, eftersom kraven på bevis varit höga vid konkurrensrättsliga skador

Utlåtande ReUU 9/2018 rd

och det därför är svårt att påvisa skada. Möjligheten att det väcks skadeståndstalan kan dock inte uteslutas.

Utskottet framhåller att den icke-ekonomiska karaktären hos social- och hälsovård spelar en framträdande roll dels med avseende på investeringsskyddet för företag i Ceta-avtalet, dels med avseende på EU:s regler om statsstöd. I valfrihetsmodellen ökar dock det konkurrensinslaget och verksamheten får en del ekonomiska drag som hör hemma i kommersiell verksamhet, bland annat konkurrens om kunder. Vidare är det möjligt att vårdföretag ägda av internationella kapitalinvesterare är snara att väcka talan mot finska staten i oklara situationer. I ett yttrande till utskottet framhåller statens revisionsverk att det också finns risk för att det lätt uppstår förväxlingar mellan landskap och tjänsteproducenter vid avtalsförfaranden och kring landskapens villkor för tjänsteproduktion. Att gå i svaromål kräver ofta stora resurser även om utfallet skulle vara till statens fördel. Redan möjligheten att väcka talan inbjuder alltså till att utöva påtryckning på myndigheter som måste ta hänsyn till de kostnader som det medför.

Eftersträvade kostnadsbesparingar kontra förändringskostnader

Med reformen eftersträvar regeringen reellt en kostnadsdämpande effekt på tre miljarder i utgifterna för social- och hälsovård fram till 2029. Med dagens kostnadsläge ökar kostnaderna med i snitt 2,4 procent om året, vilket enligt regeringen kan leda till att det inte går att garantera att det finns medel för all tillgänglig social- och hälsovård. Den beräknade sparpotentialen beror på ökad konkurrens, digitalisering och större nytta av bättre utnyttjad datateknik. Den finansiella modellen för landskapen bygger på stark statlig styrning utöver att modellen är utformad för att stödja sparmålen. Å andra sidan är reformen förknippad med betydande förändringskostnader, som kan underminera det eftersträvade sparmålet. Det är förknippat med stora osäkerhetsfaktorer att försöka bedöma de eftersträvade kostnadsbesparingarna och de reformrelaterade förändringskostnaderna.

I utlåtandet (ReUU 8/2018 rd) om planen för de offentliga finanserna tidigare i våras framhöll utskottet att inga tillräckligt ingående kalkyler än så länge har lagts fram för hur det är tänkt att man med specifika åtgärder ska uppnå kostnadsbesparingen på tre miljarder euro fram till 2029. Målen för vård- och landskapsreformen bör således omformuleras i tillräckligt konkreta åtgärder för att det ska gå att göra en mer realistisk bedömning av det kommande utgiftstrycket, sade utskottet vidare.

Enligt social- och hälsovårdsministeriet kan man räkna med att vård- och landskapsreformen till en början ger upphov till merkostnader för omorganiseringar, löneharmonisering och nya informationssystem. Kostnaderna realiseras i planerings- och genomförandefasen och förändringskostnaderna kommer då att huvudsakligen gälla perioden 2017—2021, men antagandet är att kostnadsökningen pågår ända fram till 2024. Det handlar om tillfälliga förberedelse- och inrättandeåtgärder, som delvis är av engångskaraktär och som än så länge inte kan bedömas ge några större produktivitetsvinster eller ha kostnadsdämpande effekter. Det bör dock noteras att en del av merkostnaderna kommer att vara bestående, exempelvis kostnaderna för löneharmonisering.

Utskottet vill särskilt ta upp följande frågor.

Utlåtande ReUU 9/2018 rd

Möjliga effektivitetsvinster

På sikt kan man räkna med att större enheter kan arbeta mer kostnadseffektivt än de nuvarande vårdgivarna eftersom storskalighet ger större effektivitetsvinster, anser sakkunniga som utskottet har hört. Å andra sidan framhålls det i en del sakkunnigyttranden att efterfrågan på offentlig service kommer att öka och utnyttjandet att stiga när tillgängligheten blir bättre. Det gör att kostnaderna stiger, vilket i sin tur gör att de eftersträvade sparmålen kommer i riskzonen. Följaktligen förefaller det som om en del av de genererade besparingarna kommer att gå åt till att uppnå andra mål. De pågående försöken tyder på att utvecklingen går i den riktningen.

Sedan februari i fjol har Tavastehus stad haft en av de fem pågående försöken med servicesedlar. I våras hade 18 procent av befolkningen i försöksområdena övergått till privata tjänsteproducenter. Trots det minskade inte efterfrågan på offentlig service, utan den rentav steg i två av områdena. Försöket har av allt att döma skapat ny efterfrågan och därmed fått kostnaderna för skattefinansierad vård att stiga. Det ökade vårdbehovet har än så länge bekostats med statsbidrag, men man bör komma ihåg att det inte längre är möjligt när landskapsreformen har trätt i kraft. I utfrågningen av sakkunniga kom det också fram att de som utnyttjade valfriheten hade större vårdutnyttjande än hela befolkningen i försöksområdet det första året. Att döma av besökstypen har behandling av akuta infektioner ökat som besöksorsak under försöket med servicesedel i Tavastehus. Det kan enligt sakkunniga tyda på att behandling av självläkande sjukdomar kommer att ge upphov till större vårdkostnader när valfrihet införs.

Å andra sidan bör man komma ihåg att den ändrade servicestrukturen till följd av valfriheten kan generera nya innovationer. Rätten att välja vårdcentral tvingar både de offentliga och de privata tjänsteproducenterna att planera och administrera sin produktion bättre, att göra verksamheten mer kundorienterad och att bli mer effektiva i ekonomiskt hänseende.

Ersättningar till serviceproducenter

Enligt vissa sakkunnigbedömningar är valfrihetsmodellen och dess funktion förknippade med stor ekonomisk osäkerhet. Dessutom kommer valfriheten enligt en del sakkunniga att driva upp kostnaderna. Eventuella risker kan komma sig av exempelvis kundselektering, kostnadsöverföringar till offentlig sektor, överbehandling och underbehandling. Dessa risker har beaktats i den modell som ingår i valfrihetslagstiftningen och som innebär att producenterna får ersättning per kund. I detta läge är det fortfarande osäkert hur lösningarna kommer att fungera, och propositionerna ger inte till alla delar någon tydlig bild av lösningsmodellerna. För att det kostnadsdämpande målet ska nås krävs det fungerande konkurrens och snabbare vårdtillgång.

Producenter av direktvalstjänster ska enligt propositionen för varje listad kund få en av landskapet bestämd fast ersättning för den tid som producenten ansvarar för produktionen av tjänsterna. Fasta ersättningar baseras på en så kallad per capita-modell, vilket betyder att finansieringen grundar sig på antalet kunder och behovsfaktorer. Tjänsteproducenten får därmed en fast ersättning utifrån kundens registrering medan totalersättningen till producenten baseras på antalet registrerade personer.

Utlåtande ReUU 9/2018 rd

Sakkunniga anser en kapiteringsersättning viktad med behovskoefficienter som ges ut till producenter av direktvalstjänster vara ett bra och tydligt sätt att finansiera vårdcentralerna. Man bör dock komma ihåg att prestationsbaserade, incitamentsbaserade och andra typer av ersättningar till producenter av direktvalstjänster är ett nytt verksamhets- och styrsätt inom den offentliga sektorn i Finland. Det tar enligt sakkunniga tid att optimera kriterierna för anslagen, och det kan hända att incitamenteffekterna till en början inte utfaller helt efter önskemål.

Kapiteringsmodellen motiverar tjänsteproducenterna att knappa in på kostnaderna. Finland är dock ett glesbefolkat land och man måste ta hänsyn till att en del av befolkningen bor på relativt små orter. Bristande konkurrens kan därför medför en del problem och det finns risk för att det utvecklas lokala monopol. Modellen antas fungera om kunderna har verkliga möjligheter att välja mellan minst två producenter. Därmed är det av avgörande betydelse vilka incitament företagen har för att etablera sig på marknaden. I den föreslagna modellen betyder incitamentet att företagen föredrar att i första hand välja de kunder som medför kostnader som är lägre än kapiteringen. Trots att den behovsrelaterade kapiteringsmodellen minskar risken, är det enligt uppgifter till utskottet sannolikt att företagen samlar in mer information om sina kunder än vad kapitationsregeln utgår från. Det betyder att företagen själva kan välja ut sina kunder. Vidare gäller det att hålla i minnet att landskapens affärsverk har ett totalansvar för tillgängligheten till vård. Därför kan det hända att affärsverken måste ta hand om högkostnadspatienter antingen på grund av selekteringen eller bristen på vård. Om avtalsvillkoren och de finansiella incitamenten inte fungerar rätt, kommer affärsverken i landskapen att bli tvungna att ta hand om betydligt fler patienter med större vårdbehov som därmed också är kostnadskrävande.

Ett viktigt mål med reformen är att säkerställa att alla har lika tillgång till social- och hälsovård. En av riskerna med den är enligt sakkunniga att det inte kommer att finnas ett tillräckligt stort tjänsteutbud i hela landet. För fungerande konkurrens behövs det tillräckligt stort kundunderlag och möjligheter för kunderna att välja bland flera aktörer. Det innebär att konkurrens och valfrihet med säkerhet bara kommer att fungera på relativt stora orter och det kan hända att tjänsteutbudet kommer att vara begränsat på mindre orter.

En del sakkunniga framhöll att det kan hända att praxis med remiss till specialiserad sjukvård kommer att variera mellan vårdcentralerna. I kombination med kapitering kan det hända att producenter av direktvalstjänster ser det som mer motiverat att flytta över patienter till specialiserad sjukvård, personlig budget eller andra tjänster som affärsverket i landskapet står för. Företaget Pihlajalinna lyfter fram möjligheten att i kapitationen på bred bas räkna in specialiserad sjukvård på basnivå för att vårdcentralerna ska vara motiverade att arbeta kostnadseffektivt med omfattande totalansvar för att patienterna får hälso- och sjukvård.

Statens revisionsverk går i sitt yttrande in på frågan hur företagshälsovård ska beaktas när den fasta ersättningen inom kapitationen läggs fast när samma tjänsteproducent tillhandahåller både direktvalstjänster och företagshälsovård. För att landskapen ska kunna följa upp de producenter av direktvalstjänster ordentligt som också tillhandahåller företagshälsovård måste FPA och landskapen ha information om vilka invånare som anlitar företagshälsovård och har valt samma tjänsteproducent för direktvalstjänsterna. Det blir emellertid svårare att lägga fast det fasta ersättningsbeloppet om det inte går att få information om vad arbetsgivaren och tjänsteproducenten har kommit överens om i avtalet om företagshälsovård. Den kommande utvecklingen inom företagshäl-

Utlåtande ReUU 9/2018 rd

sovården får stora konsekvenser för ersättningskostnaderna inom social- och hälsovården, eftersom en betydande del av befolkningen har företagshälsovård och två tredjedelar av ersättningarna inom social- och hälsovården enligt lagförslaget ska grunda sig på fasta ersättningar. År 2015 hade 1 813 000 anställda rätt att få företagshälsovård. Under året gjordes 4,8 miljoner sjukvårdsbesök. De godtagna årliga kostnaderna för företagshälsovård var 782 miljoner euro och FPA betalade ersättningar för 339 miljoner euro.

I kombination med en bra kapiteringsmodell kan valfrihet förbättra tillgängligheten till vård och därmed göra vården mer förebyggande. Det i sin tur kan medverka till att sänka kostnaderna för social- och hälsovården. Enligt sakkunniga spelar det en stor roll för reformen att verksamheten och de finansiella modellerna tjänar som incitament på rätt sätt.

Kostnadsnytta av integrerad vård

Ett viktigt mål med vårdreformen är att primärvården och specialistvården ska integreras sammanhållet. Om primärvård och specialiserad sjukvård på basnivå integreras kan onödiga remisskedjor och byråkrati undvikas. Med integration kan vården bli mer patientorienterad och patienterna få sina problem lösta på ett ställe.

Enligt Kommunförbundet handlar problemen med valfrihetslagen i ett självstyrelseperspektiv i synnerhet om att landskapen som ska se till att det finns vård har begränsad rätt att besluta på vilket sätt vården ska produceras. Landskapen måste internt förlägga tjänsteproduktionen till affärsverk. Direktvalstjänster tillhandahålls av vårdcentraler som är företag och av affärsverken i landskapen. Dessutom är landskapen skyldiga att tillhandahålla kundsedlar och personliga budgetar för de lagstadgade tjänsterna. Integrationsmålet stöds inte av att ordnande och produktion av vård skiljs åt, att modellen innefattar många producenter och att valfrihetstjänsterna marknadsieras. Landskapen har i vissa hänseenden begränsade möjligheter att styra den decentraliserade tjänsteproduktionen. Dessutom är styrsystemet administrativt sett mycket komplicerat och arbetsamt. Tjänsteproduktionen fragmenteras och är inte nåbar för styrning från landskapens sida och det uppstår nya gränssytor mellan tjänsterna som patienterna måste passera.

Enligt sakkunnigbedömningar innebär valfrihetslagen att de integrationsprojekt som startats av en del samkommuner för social- och hälsovården måste avvecklas och att det blir svårare att hantera patientgrupper med stora problem. Exempelvis Siun Sote har lyckats integrera servicen inom psykiatrisk vård, missbruksvård och rehabilitering. Risken med reformen är att de uppnådda kostnadsvinsterna går om intet. Dessutom kan kostnaderna börja skena okontrollerat om ansvaret för vården sprids ut för mycket.

Patientorienterad och kostnadseffektiv vård betyder att vårdkedjan är sammanhållen och att patienterna får sitt problem löst helt och hållet på ett ställe. Enligt yttrandet från Pihlajalinna är det en stor brist i lagförslaget att den specialiserade sjukvården är så hårt reglerad. Det gör att landskapen i mycket hög grad måste begränsa tjänsteutbudet på vårdcentralerna. Utöver allmänmedicin måste två andra medicinska specialiteter vara representerade på vårdcentralerna. Lagförslaget säger inte exakt ut vilka specialiteter det ska vara, men de måste motsvara befolkningens vårdbehov. Om vårdcentralerna har alltför litet utbud kommer vårdkedjan att splittras upp, remisskedjor att bli vanliga, många gränssytor uppstå mellan producenterna och onödig byråkrati att florera.

Utlåtande ReUU 9/2018 rd

Hur kostnadseffekterna av valfriheten påverkas av finansieringsmodellen för landskapen

Enligt Kommunförbundet medför lagförslaget om valfrihet som ett led i landskaps- och vårdreformen stora ekonomiska risker och osäkerhet för de offentliga finanserna. Landskapens självstyrelse blir liten, vilket är ett problem med avseende på de ekonomiska incitamenten för landskapen. De har ingen beskattningsrätt och nästan inga andra avkastningsmöjligheter, utan de är mer eller mindre anvisade till enbart staten. Landskapen får inte ta långfristiga lån och investeringsmöjligheterna är begränsade. Styrningen från statens sida är stark och skyldigheten att täcka upp underskott är sträng.

Svag självstyrelse och stark statlig styrning ger inte landskapen lika starka incitament för effektiv ekonomi och användning av egna medel som de hade haft med självstyrelse. Med avseende på demokratin och landskapens självstyrelse är det mycket problematiskt att bygga upp ett system där statsrådet och behöriga ministerier med administrativa beslut kan förbigå beslut som fattas av en demokratiskt vald fullmäktigeförsamling.

Kostnadsökningen ska dämpas genom att statens finansiering av landskapen enligt 6 § i finansieringslagen ses över årligen och genom att landskapens driftskostnader beaktas på så sätt att den årliga ökningen motsvarar högst den faktiska ändringen av landskapsindexet med ett tillägg på 0,5 procentenheter (2020 och 2021 landskapsindexet med ett tillägg på 1 procentenhet). Landskapsindexet ska bygga på det allmänna förtjänstnivåindexet, konsumentprisindexet och den förändring som skett i landskapsarbetsgivarens socialskyddsavgifter.

Det tas hänsyn till flaskhalsar som kan vara problematiska för basfinansieringen av landskapsekonomin och realiseringen av finansieringsprincipen via en rad korrigerande finansiella mekanismer som finns inskrivna i bestämmelserna. Kostnadsdämpande insatser ingår i lagen och de kommer att styra verksamheten i landskapen kraftfullt. Med hjälp av den lagstadgade styrningen kan kostnadsökningen dämpas, men det kan samtidigt betyda att standarden på vården måste sänkas. I det hänseendet strider den lagstadgade styrningen mot de övriga reformmålen, det vill säga att minska skillnaderna i välfärd och hälsa och att göra vården mer jämlik, tillgänglig och verkningsfull. En stram finansiell ram kan försämra tillgängligheten och kvaliteten på insatserna och ge höjda avgifter i ett läge när landskapet inte lyckas uppfylla de krävande produktivitmålen.

Finansieringssystemet innefattar två särskilda möjligheter till flexibilitet om landskapet drabbas av ekonomiska svårigheter. Anslagen kan höjas temporärt och efter prövning, om ett landskap drabbas av tillfälliga ekonomiska svårigheter (7 § i finansieringslagen). Ett landskap kan dessutom beviljas statligt lån eller statsborgen för att åtgärda likviditetsproblem (8 § i finansieringslagen).

IKT-relaterade besparingar kontra förändringskostnader

Den största sparpotentialen i reformen finns att söka i digitaliseringsvinster och kostnadsbesparingar. Adekvat kunskapsunderlag och kompatibla IKT-system är A och O för att reformen ska lyckas. Risken är att arbetet fortskrider långsammare än tidsplanen för ikraftsättandet av reformen förutsätter, trots att kunskapsunderlaget inom social- och hälsovården utvidgas och samordnas och informationshantering, indikatorer och informationssystem byggs upp och utvecklas i ett

Utlåtande ReUU 9/2018 rd

flertal nationella projekt och en rad pilotprojekt i landskapen. IKT-konceptet är en kritisk del av reformen. Finansministeriet anser att risken med informationssystemen är relativt stor. Ett flertal sakkunniga anser däremot att riskbedömningen är bristfällig.

Social- och hälsovårdsministeriet bedömer att de största kostnaderna har att göra med ändringar i informationssystemen, uppdaterade versioner, normal datateknisk utrustning och infrastruktur. Enligt ministeriets bedömning kommer förberedelser och genomförande av ändringarna att kosta ungefär 195 miljoner euro i år. Kalkylerna för enskilda landskap varierar dock mycket, vilket kan förklaras med att det är stora skillnader i landskapens utgångsläge. I de flesta regioner är utgångsläget att informationssystemen och IKT-infrastrukturen är splittrade. Landskapen räknar med att engångsbeloppet för IKT-kostnader kan uppgå till omkring 500 miljoner euro.

De senaste tio åren har revisionsutskottet flera gånger diskuterat myndigheternas elektroniska informationssystem och de problem som förekommit i utvecklingen och användningen av dem. Utifrån tidigare erfarenheter ställer sig utskottet skeptiskt till utfallet av och tidsplanen för de besparingar som planeras uppstå med hjälp av informationssystemen. Som en ytterligare risk ser utskottet fortfarande, precis som i ett utlåtande från våren 2017 (ReUU 2/2017 rd), svårigheterna med att hålla kostnaderna för ICT-lösningarna i styr.

Löneharmonisering

Personalkostnaderna kommer att stå för den största delen av landskapens driftskostnader. Därför kommer löneharmoniseringen att ha stor inverkan på reformkostnaderna. Det handlar om långvarig inverkan och merkostnaderna för löneharmoniseringen kan bromsa upp möjligheterna att nå sparmålen. Löneharmoniseringen påverkas av hur många anställda som flyttas över, vilken harmoniseringsnivå man väljer och hur många som i systemet med många producenter byter arbetstagare på grund av övergången till systemet med många producenter. De uppgifter utskottet fått om merkostnaderna till följd av löneharmoniseringen varierar stort.

Social- och hälsovårdsministeriet uppskattar kostnaderna av löneharmoniseringen till 100–300 miljoner euro, men tillägger att uppskattningen är osäker. I propositionen om landskaps- och vårdreformen (RP 15/2017 rd) sägs det att kostnadseffekten av löneharmoniseringen på eftersträvad mediannivå är cirka 75 miljoner euro och på målnivån i den nionde decilen omkring 700 miljoner euro. Kommunarbetsgivarna uppger i ett meddelande från den 6 april att kostnaderna uppgår till cirka 700 euro eller ännu mer. Ett aktuellt beslut från arbetsdomstolen om löneharmonisering inom det kommunala området ökar avsevärt risken för att kostnaderna kommer att öka ytterligare. Dom 2018:18 innebär att lönerna måste justeras uppåt mot den högsta lönen om arbetsuppgifterna kan anses vara likadana. Utskottet påpekar att ingen av de sakkunniga kunde ge exakta uppgifter om storleksordningen på kostnaderna för löneharmoniseringen. Siffran i propositionen (RP 15/2017 rd), 75–700 miljoner euro, kommer dock sannolikt att överskridas, enligt sakkunniga.

En del sakkunniga lyfte emellertid i sina bedömningar fram möjligheten att lönekonkurrens höjer kostnaderna. För att valfriheten ska fungera optimalt krävs det att det finns tillräckligt stor tillgång till personal inom olika yrkesgrupper. Att söka kompletterande kapacitet på marknaden blir oftast dyrare än att anställa läkare och det kan dessutom resultera i osund lönekonkurrens.

Utlåtande ReUU 9/2018 rd

Utskottets slutsatser om riskerna med reformen

Utskottet påpekar att uppskattningarna av kostnaderna under en förändringsperiod är mycket osäkra och uppskattningar varierar stort. Om kostnaderna blir mycket höga och en del av dem är bestående eller långvariga, är risken stor att målet att minska social- och hälsovårdskostnaderna med 3 miljarder euro inte kommer att nås. Enligt sakkunniga är det utifrån konsekvensbedömningarna från i våras osannolikt att det går att uppfylla de mål för förbättrad vårdtillgänglighet som finns inskrivna i propositionerna och utkasten till propositioner och samtidigt fullt ut uppfylla målet för dämpad kostnadsökning.

En stor orsak till detta är att utgifterna riskerar att stiga när befolkningen åldras. Därför är reformerna för att förbättra produktiviteten i serviceutbudet av extra stor vikt. Vidare måste det vägas in att försörjningskvoten försämrats snabbt på 2020-talet och att det kan äventyra tillgången till insatser om social- och hälsovården inte reformeras. Dessutom eftersträvas effektiviseringar med reformen, och därför kommer det att ta tid innan kostnadsbesparingarna realiseras och de är att vänta först på längre sikt. Vartannat år publicerar OECD hälsorapporten *Health at a Glance*. Där jämförs hälso- och sjukvården i 34 länder – resurser, kvalitet, tillgänglighet, invånarnas hälsa och hälsoutgifter. Den senaste rapporten är från november 2017. Enligt statistiken från OECD håller hälso- och sjukvården i Finland en medelgod nivå vad gäller tillgänglighet (exempelvis hur många dagar det går mellan remiss och operation). År 2016 låg kostnaderna för hälso- och sjukvård i Finland på medelnivå bland OECD-länderna, men de var lägre än i exempelvis Sverige, Danmark och Norge. (OECD (2017), *Health at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2017-en). Även om Finland har klarat sig bra i internationella jämförelser av hälso- och sjukvård, betyder det inte att produktiviteten är färdigt utvecklad.

Så här stora reformer behöver utan vidare korrigeras längre fram. Överlag är reformen så omfattande att det kan vara svårt att göra större ändringar senare. Därför är det viktigt att bedöma riskerna och ikraftsättandet grundligt redan nu. De största riskerna med reformen hänger samman med att få anslagen att räcka till och att dämpa kostnadsökningen när behovet och efterfrågan på tjänster ökar. Den ekonomiska osäkerheten ökar av att reformen är så omfattande och av att valfrihetsmodellen har vissa konsekvenser. Det i sin tur kan senare öka utgiftstrycket inom de offentliga finanserna. Informationssystemen är av kritisk betydelse för hur reformen utfaller. De senaste tio åren har revisionsutskottet flera gånger diskuterat myndigheternas elektroniska informationssystem och de problem som förekommit i utvecklingen och användningen av dem. I utlåtande ReUU 2/2017 ställer sig utskottet utifrån tidigare erfarenheter skeptiskt till utfallet av och tidsplanen för de besparingar som planeras uppstå med hjälp av informationssystemen. Som en ytterligare risk ser utskottet fortfarande, precis som i ett utlåtande från våren 2017, svårigheterna med att hålla kostnaderna för ICT-lösningarna i styr.

Enligt utskottet är det viktigt att förebygga skatteundandragande och aggressiv skatteplanering. Vidare anser utskottet det motiverat att man, när det finns flera års erfarenhet av valfrihetsreformen, utvärderar hur anmälningarna av bindningar fungerar och om det finns behov av att utsträcka skyldigheten till alla företag.

Utlåtande ReUU 9/2018 rd

Propositionen innehåller ingen bedömning av risken för eventuellt skadeståndsansvar om lagstiftningen om valfrihet ändras någon gång senare. Utredningar från finansministeriet och social- och hälsovårdsministeriet visar att det inte finns någon större risk för att det kan uppstå skyldighet att betala skadestånd till utländska eller finländska företag. Detta motiveras särskilt med att social- och hälsovård är icke-kommersiella tjänster och att bolagiseringstvånget inte längre ingår i det nya lagförslaget. Dessutom understryker ministerierna att landskapen enligt RP 16/2018 rd har stark rätt att styra och fatta beslut gentemot privata tjänsteproducenter. Möjligheten att det väcks skadeståndstalan kan dock inte uteslutas. Att gå i svaromål kräver ofta stora resurser även om utfallet skulle vara till statens fördel. Vid utfrågningen av sakkunniga kom det fram att frågan inte hade utretts vid lagberedningen. De ekonomiska riskerna med reformen borde ha utretts noggrannare redan när lagen bereddes, också beträffande eventuella skadeståndstalan mot finska staten och kostnaderna för att gå i svaromål, framhåller utskottet.

Enligt lagförslaget kan ett landskap ensidigt ändra sina avtal med serviceproducenter. Utskottet menar att det kan vara lönt att diskutera möjligheten att avtalen med företag och förvaltningsbesluten från myndigheterna säger ut klart och tydligt att både lagstiftningen och landskapens beslut kan komma att ändras.

Personalkostnaderna kommer att stå för den största delen av landskapens driftskostnader. Därför kommer löneharmoniseringen att ha stor inverkan på reformkostnaderna. Utskottet påpekar att ingen av de sakkunniga kunde ge exakta uppgifter om storleksordningen på kostnaderna för löneharmoniseringen. Siffran i propositionen (RP 15/2017 rd), 75–700 miljoner euro, kommer dock sannolikt att överskridas, enligt sakkunniga.

Utskottet framhåller att lagförslaget inte innehåller någon samlad bedömning av reformens konsekvenser. Bland annat statens revisionsverk har framhållit att konsekvensbedömningarna bör kompletteras med scenariokalkyler eller någon annan form av ekonomiska bedömningar för att väga upp konsekvenserna för de totala kostnaderna när patienter flyttar över från privat vård efter att servicebehovet har korrigerats och vårdtillgängligheten förbättrats. De största riskerna med finansieringsmodellen hänger samman med att få anslagen till landskapen att räcka till och att och att dämpa kostnadsökningen när behovet av och efterfrågan på tjänster ökar. Om man ser till riskerna är det enligt utskottet ett bättre alternativ att lagen träder i kraft stegvis. Då är det lättare att kontrollera riskerna.

Regeringen publicerade ett ställningstagande om landskaps- och vårdreformen i våras i samband med planen för de offentliga finanserna. Där säger regeringen att förändringskostnaderna i år granskas bland annat i en försöksbudget. Regeringen har dock inte lagt fram några nya beräkningar för riksdagen av kostnaderna för de förändringsbehov som är kända, och det anser utskottet vara en brist. Anslagen till social- och hälsovården måste vara tillräckligt stora, anser utskottet.

Det föreslagna stegvisa ikraftträdandet och ändringsstödet till landskapen tillåter en viss flexibilitet i landskapsförberedelserna och ger den offentliga sektorn och tjänsteproducenterna mer tid att anpassa sig till den nya situationen. Läget är mycket varierande för förberedelserna ute i landskapen och det är möjligt att den föreslagna tidsplanen för verkställigheten fortfarande är mycket stram för en del av dem. Utskottet vill uttrycka sin oro för att det stegvisa ikraftträdandet inte ska räcka till.

Utlåtande ReUU 9/2018 rd

Reformen är mycket viktig och motiverad. Under beredningens gång har det visserligen blivit tydligare vad reformen kommer att innebära, men osäkerheten kring konsekvenserna har inte minskat särskilt mycket. Enligt de sakkunniga ger propositionen ingen samlad bild av de totala konsekvenserna av reformen. Dessutom är konsekvensbedömningarna bristfälliga. Vidare ansåg de att det hade varit både nödvändigt och möjligt att komma med mer heltäckande och tydligare bedömningar av hur de offentliga utgifterna påverkas när tillgängligheten till vård förbättras. Riskerna och osäkerheten kring reformen är fortfarande stora i förhållande till iakttagelserna vid behandlingen av RP 47/2017 rd trots att propositionen har beretts ytterligare. Största delen av lagstiftningspaketet har behandlats redan länge i riksdagen. Behandlingstiden för valfrihetslagstiftningen är ganska kort och vid stora reformer är det viktigt att lagstiftningen håller tillräckligt hög nivå. Det är bra att reformen avancerar på ett målmedvetet sätt. Reformen har pågått länge, och skjuts den på framtiden finns dagens problem kvar, likaså osäkerheten och de stigande kostnaderna och riskerna.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottet föreslår

att social- och hälsovårdsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 31.5.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Eero Heinäluoma sd
vice ordförande Olavi Ala-Nissilä cent
medlem Maarit Feldt-Ranta sd
medlem Olli Immonen saf (delvis)
medlem Johanna Karimäki gröna
medlem Esko Kiviranta cent (delvis)
medlem Eero Lehti saml (delvis)
medlem Eero Reijonen cent
medlem Päivi Räsänen kd (delvis)
medlem Kaj Turunen saml
ersättare Pia Viitanen sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Heidi Silvennoinen.