

Ersättning för kostnader för vård på anstalt för krigsinvalider

Om ersättning för kostnader för vård och deltidsvård på anstalt för krigsinvalider föreskrivs i lagen om skada ådragen i militärtjänst (404/1948). Med stöd av lagen om skada ådragen i militärtjänst ersätts också anstaltsvård av de personer, som hade skadats eller insjuknat medan de fullgjorde sin värnplikt åren 1948-1990. Om dessa personer används i statsbudgeten benämningen militärinvalider.

Vårdtjänster på anstalt för krigsinvalider produceras huvudsakligen av särskilda anstalter, till vilka hör av Krigsinvalidernas Brödraförbund grundade anstalter, såsom Kauniala krigsinvalidsjukhus (numera Kauniala Sjukhus Ab) samt anstalter för krigsinvalider vilka byggts på 1980- och 1990-talen med 90 procents finansiering av staten. Alla dessa anstalter har man börjat benämna sjuk- och brödrahem, och de har en särställning i produktionen av vårdtjänster på anstalt för krigsinvalider. Dessutom kan vårdtjänster på anstalt för krigsinvalider produceras också av andra rehabiliteringsinrättningar, med vilka Statskontoret har ingått ett avtal om produktion av tjänsterna, samt av kommunerna.

Föremål för granskningen har varit de åt sjuk- och brödrahemmen betalade ersättningarna för vård och deltidsvård på anstalt för krigsinvalider, som huvudsakligen har betalats från det på avkastningen av penningospelverksamhet baserade budgetanslaget 33.50.52 (Statlig ersättning för driftskostnader för krigsinvalidernas inrättningar). De ersättningar som har betalats åt andra rehabiliteringsanstalter och kommuner och förfarandena i fråga om dem har i en del fall använts som jämförelsegrund.

År 2012 betalades åt sjuk- och brödrahemmen som ersättningar för anstaltsvård för krigsinvalider och militärinvalider ca 55,6 miljoner euro. Ersättningarna minskade jämfört med år 2010 med 7,1 procent. Åt övriga rehabiliteringsinrättningar betalades ersättningar år 2012 motsvarigt ca 7,5 miljoner euro, och de minskade jämfört med år 2010 med 9,3 procent. År 2012 var antalet ersatta dagar av vård på anstalt för krigsinvalider som producerades av sjuk- och brödrahemmen totalt ca 266 000, och de minskade jämfört med år 2010 med 12,3 procent.

Syftet med granskningen var att ge ett på rimlig visshet baserat ställningstagande till följande frågor:

1. Har vården och deltidsvården på anstalt för krigsinvalider ersatts i enlighet med författningar och instruktioner?
2. Är den interna kontrollen av ersättningsprocessen adekvat ordnad?

Det första syftet har uppdelats på tre delsyften:

1. Har ersättningar betalats endast för de krigsinvalider, som enligt lagen om skada ådragen i militärtjänst är berättigade till av staten ersatt vård eller deltidsvård på anstalt?
2. Har statsbudgeten iakttagits vid betalningen av ersättningarna?
3. Har Statskontoret administrerat ersättningarna i enlighet med författningarna?

Granskningen har utförts under iakttagande av Statens granskningsverks granskningssplan för år 2012 samt instruktionen om laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning. Vid laglighets- och ändamålsenlighetsgranskning som utförs av granskningsverket är det fråga om laglighetsgranskning i enlighet med de högsta granskningsmyndigheternas internationella organisation INTOSAI:s ISSAI-granskningsstandard 4100.

Målsättningen för laglighets- och ändamålsenlighetsgranskningen (laglighetsgranskningen) är att i ärenden som hör till granskningsverkets behörighet granska, huruvida man i den sakhet som är föremål för granskningen har förfarit i enlighet med lagstiftningen, annan reglering på lägre nivå och av myndigheterna givna instruktioner. Laglighetsgranskningen går förutom iakttagandet av bestämmelserna in för att klargöra, om verksamheten har ordnats i enlighet med budgeten samt principerna för god förvaltning.

Svar på de frågor som nämnts i granskningens syften har sökts genom att härleda de centrala granskningskriterierna ur lagstiftningen, särskilt lagen om skada ådragen i militärtjänst, statsbudgeten samt den praxis som uppkommit hos Statskontoret i administreringen av ersättningarna. Granskningen baserar sig på den lag om skada ådragen i militärtjänst som var i kraft till 31.12.2012.

Granskningen genomfördes som analytisk granskning, granskning av processen för administrering av understöd och som transaktionsgranskning. Transaktionsgranskningen kompletterades så, att hos tre sjuk- och brödrahem utfördes en granskning, i vilken ingick en granskning av de kvalitetsfaktorer som utgör grund för prissättningen av vårddagarna samt en granskning av uppföljningen av vårddagarna.

Revisionsverket uttalar som sitt ställningstagande till det första syftets första delsyfte, att vård och deltidsvård på anstalt har ersatts endast i fråga om de krigsinvalida, som är berättigade till av staten ersatt vård och deltidsvård på anstalt. I enskilda fall hade deltidsvård på anstalt för krigsinvalida med 20 procents invaliditetsgrad ersatts några dagar mera än vad som har föreskrivits i lagen om skada ådragen i militärtjänst.

Med en författningsändring (901/2012) som trädde i kraft 1.1.2013 slopades den periodiserade ersättningen, och den lägsta invaliditetsgraden för tillgång till varaktig vård på anstalt sänktes till 20 procent, även om behovet av vård på anstalt beror på annan skada eller sjukdom än den som ersätts.

Med stöd av lagen om skada ådragen i militärtjänst beviljas ersättningar för skada ådragen i militärtjänst åt krigsinvalida och andra som före 1.1.1991 skadats och insjuknat i militärtjänst samt åt deras anhöriga. Av de betalningsförbindelser som var gällande år 2012 hade en betydande del beviljats militärinvalida, som hade skadats eller insjuknat medan de fullgjorde sin värnplikt i fredstid åren 1948-1990. Ifall den invalidprocent som är grund för vård på anstalt som ersätts av Statskontoret sänks ytterligare från nuvarande 20 procent, får allt fler militärinvalida tillgång till avgiftsfri vård på anstalt. Däremot har andra frontveteraner än krigsinvalida inte rätt till av staten ersatt vård på anstalt. Enligt en uppskattning i statsbudgeten för år 2013 är vid utgången av år 2013 antalet krigsinvalida 4 312 och militärinvalida 2 227. Enligt prognoser som har framförts i de utlåtanden som social- och hälsovårdsministeriet och Statskontoret har gett om utkastet till granskningsberättelse, kommer antalet militärinvalida att överstiga antalet krigsinvalida år 2018. På basis av lagberedningsdokumenten har riksdagen inte till grund för lagändringarna fått tillräcklig information om förmånstagarna vid anstaltsvård enligt lagen om skada ådragen i militärtjänst och om lagändringarnas ekonomiska verkningar på lång sikt.

Revisionsverket uttalar som sitt ställningstagande till det första granskningssyftets andra delsyfte, att statsbudgeten inte ger riktiga och tillräckliga uppgifter om grunderna för ersättning av kostnaderna för vård på anstalt för krigsinvalida. Momentets rubrik

”Statlig ersättning för driftskostnader för krigsinvalidernas inrättningar” samt texterna i beslutsdelen och förklaringsdelen är inbördes motstridiga, och den faktiska användningen av momentet svarar inte mot anslagets användningsändamål, för drifts- och kapitalkostnaderna särskiljs inte i prissättningen på vårddygnet. Med överskottet av sjuk- och brödrahemmens verksamhet har efter år 1994 finansierats också investeringar, trots att momentets användningsändamål inte tillåter detta.

Angående ersättning av kostnaderna för anstaltsvård för krigsinvalider åt andra serviceproducenter än kommunerna finns inte särskilda bestämmelser, utan förfaringssätten baserar sig på uppgifter som presenterats i statsbudgeten och på den praxis som vid respektive tidpunkt tillämpas av Statskontoret. De uppgifter som har presenterats i statsbudgetarna allt sedan år 1994 är till väsentliga delar missledande.

Från ett budgetmoment som baserar sig på Penningautomatföreningens avkastning finansieras förutom de sjuk- och brödrahem, vars grundläggningsfinansiering staten har ersatt till 90 procent, också de inrättningar som på sin tid har grundats av Krigsinvalidernas Brödraförbund. Med tanke på statsbudgeten eller betalning av ersättning finns det inte grunder för denna uppdelning. De inrättningar som finansieras från ifrågasvarande moment intar en särställning jämfört med andra rehabiliteringsinrättningar.

Ställningen för de sjuk- och brödrahem som befinner sig i särställning har bevarats trots att ägaren bytts. Särställningen har också bevarats när sjuk- och brödrahemmet har grundat nya inrättningar. Statskontoret beslutar alltid från fall till fall om serviceproducenten kan producera tjänster för krigsinvalider och veteraner när verksamheten förändras eller utvidgas. Vid ett beslutsfattande från fall till fall äventyras en jämlik behandling av inrättningarna.

Revisionsverket uttalar som sitt ställningstagande till det första granskningssyftets tredje delsyfte, att den ersättningsprocess som administreras av Statskontoret inte till centrala delar baserar sig på författningar utan på den praxis som Statskontoret tillämpar vid respektive tidpunkt. Statskontoret uppger att det konkurrensutsätter anstaltsvårdtjänsterna för krigsinvalider liksom även rehabiliteringstjänsterna. Statskontorets modell för konkurrensutsättning baserar sig inte på tillämpning av lagstiftningen om upphandling, utan det är snarare fråga om en allokering av till buds stående anslag till sjuk- och brödrahemmen. När man övergick till så kallad konkurrensutsättning år 1994 talade man om övergång till resultatstyrning, vilket också bättre beskriver den tillämpade modellen. Enligt slag av service bildas ett kalkylmässigt pris, som betalas åt serviceproducenten, om det är lägre än det pris som inrättningen erbjuder. Om det pris som inrättningen erbjuder är lägre, betalas det pris som inrättningen erbjuder. Förfarandet bemöter inte anbudsgivarna jämlikt. Om en inrättning erbjuder ett pris som är lägre än det kalkylmässiga priset, kan den få en mindre ersättning än en inrättning med samma kvalitetspoäng, som har gett ett anbud med högre pris per vårddag.

Om förfaringssättet, liksom även om andra brister i upphandlingsförfarandet, anmärktes i den av revisionsverket år 2001 publicerade förvaltningsrevisionsberättelsen Upphandlingen av sjukvårdstjänster för krigsinvalider (1/2001), varför det är uppenbart, att det förfarande som tillämpas av Statskontoret har varit känt åtminstone hos en del av anbudsgivarna.

Den ersättning som betalas av Statskontoret för anstaltsvården baserar sig sålunda inte på marknadspriset eller på de realiserade kostnaderna, utan på kalkylmässiga grunder, som är de tidigare realiserade vårddagarna, av anbudspriserna härledda genomsnittliga skillnader för kostnaderna i olika funktionsduglighetsklasser och det till buds stående anslaget, som höjs i motsvarighet till den allmänna kostnadsnivån.

I den år 2001 publicerade förvaltningsrevisionsberättelsen konstaterades som revisionsverkets ställningstagande, att enligt revisionsverkets uppfattning i verkställandet av 1994 års reform mera har betonats att trygga sjukhemmens upprätthållande än att trygga helhetsekonomiskt förmånliga och högklassiga tjänster för krigsinvaliderna. Den nu gjorda laglighetsgranskningen har ytterligare stärkt denna uppfattning.

På basis av granskningen kan konstateras, att Statskontorets upphandlingsförfaranden inte har utvecklats väsentligt jämfört med år 2001.

Vid den år 2010 ordnade anbudstävlan fick sjuk- och brödrahemmen endast i undantagsfall det pris som de erbjöd. Ersättningarna åt sjuk- och brödrahemmen baserade sig således på de av Statskontoret fastställda kalkylmässiga priserna per vård dag.

I stället för ett pris som bestäms på grundval av konkurrensutsättning är bestämningen av ersättningarna i sak mycket likartad en statsandel som bestäms på kalkylmässiga grunder. Om det anses vara ändamålsenligt att betala ersättningarna som statsandelar, bör om detta som sig bör föreskrivas med lag. Då måste emellertid beaktas, att grunderna för statsandelen är de faktiska kostnaderna och inte det till buds stående anslaget.

En krigsinvalid kan söka sig till av staten ersatt, antingen av kommunen eller ett sjuk- och brödrahem eller någon annan rehabiliteringsinrättning erbjuden vård på anstalt. För att effektivisera vården på anstalt och utöka den faktiska konkurrensen rekommenderar revisionsverket att man utreder en sådan modell, där som anordnare av vård på anstalt enligt lagen om skada ådragen i militärtjänst föreskrivs kommunen, som kunde producera servicen själv eller anskaffa den från sjuk- och brödrahem eller andra rehabiliteringsinrättningar. Staten skulle i den föreslagna modellen på samma sätt som nu ersätta kommunerna för de uppkomna kostnaderna.

Revisionsverket uttalar som sitt ställningstagande till det andra granskningssyftet, att i ordnandet av den interna kontrollen av ersättningsprocessen har framkommit sådana med Statskontorets förfarande med betalningsförbindelse, kvalitetssäkringen i upphandlingsförfarandet, auditeringen av anstaltsvårdtjänster och uppföljningen av vård dagarna anknutna brister, med anledning av vilka Statskontoret samt social- och hälsovårdsministeriet i genskap av styrande ministerium har skäl att vidta behövliga åtgärder.