

16.6.2014

Dnro 1801/4/13

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

KELAN MENETTELY LÄÄKEKUSTANNUSTEN SUORAKORVAUSASIASSA

1 KANTELU

Viisi Suomen Apteekkiyrittäjät ry:hyn kuluva apteekkia (jäljempänä kantelijat), pyysi 18.4.2013 päivätyssä kantelukirjoituksessaan oikeusasiamiestä tutkimaan Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä lääkekustannusten suorakorvausasiassa.

Kantelijoiden mukaan Kela on syrjäyttänyt heidät ja Suomen Apteekkiyrittäjät ry:n neuvotteluista, joissa on sovittu suorakorvausmenettelystä. Neuvotteluissa on ollut sen sijaan mukana Itä-Suomen yliopiston apteekki, jonka liikevaihto on vain hieman suurempi kuin yhdistyksen suurimman apteekin. Kantelijoiden mukaan sopimusneuvotteluissa on sovittu myös heidän oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa liittyvistä asioista. Kantelijat korostavat, että neuvotteluissa mukana olevan Suomen Apteekkariliiton intressissä ei ole valvoa liittoon kuulumattomien apteekkien oikeuksien toteutumista, vaan tilanne on jopa päinvastainen.

Kantelijat arvostelevat Kelaa myös lääkekorvausmaksujen pitkistä maksuajoista. Lisäksi he pitävät Kelan heiltä vaatimaa vakuutta ennakkomaksun saamiseksi määrältään kohtuuttoman suurena ja suorakorvaussopimusta näiltä osin heitä syrjivänä.

Kantelijoiden mukaan Kela ei ole antanut heille mahdollisuutta tehdä varaumia sopimukseen. Se on menettelyllään estänyt myös heidän liittymisensä suorakorvauspalvelun kyselypalveluun ja verkkoapteekkitoiminnan aloittamisen. Kela ei ole myöskään vastannut Suomen Apteekkiyrittäjät ry:n kirjeeseen.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Kelan lausunto

Kela selosti aluksi lausunnossaan suorakorvausmenettelyn historiaa sekä tapahtumia viime vuosilta, jotka ovat sen näkemyksen mukaan johtaneet syntyneeseen keskusteluun vakuuksista. Tämän jälkeen Kela on vielä ottanut erikseen kantaa kantelussa esitettyihin seikkoihin.

Suorakorvausmenettelyn historiaa

Sairausvakuutuslaki (SVL) tuli voimaan vuonna 1964, ja aluksi asiakkaat hakivat lääkekorvaukset Kelan silloisista sairausvakuutustoimistoista. Ensimmäinen sopimus Kelan ja silloisen Suomen Apteekkariyhdistyksen kanssa solmittiin 30.12.1964. Tällöin sovittiin 1.2.1965 voimaan tulevasta sopimuksesta, jossa kokonaan korvattavat (100 %) lääkkeet toimitettiin apteekeista suorakorvattuina. Apteekkeille maksettavasta ennakkomaksusta sovittiin ensimmäisen kerran vuoden 1970 sopimuksessa, jolloin ennakkomaksu oli 70 % edellisen kuukauden lääkekorvausten määrästä. Apteekkeille maksettava ennakkomaksu korotettiin 1.5.1988 lukien 70 prosentista 80 prosenttiin, jonka suuruinen se on myös tällä hetkellä voimassa olevassa sopimuksessa.

Vuoden 1970 sopimuksessa sovittiin myös vakuuden antamisesta Kansaneläkelaitokselle ennakkomaksumenettelystä mahdollisesti aiheutuvan vahingon ennaltaehkäisemiseksi. Ennakkomaksu on tarkoitettu suorakorvausmenettelyn toteuttamiseksi (mm. lääkkeiden hankkimiseksi etukäteen varastoon) ja se maksetaan apteekeille tilityksen maksun yhteydessä. Kelan mukaan ennakkomaksumenettely perustuu Kelan ja apteekkien väliseen vakiintuneeseen yhteistyöhön.

Kelan mukaan asiakirjoista on todettavissa, että Suomen Apteekkariliitto – Finlands Apotekareförbund ry:n (SAL, jäljempänä Suomen Apteekkariliitto) antama vakuus oli 100 000 markkaa vuodesta 1970 vuoteen 1983. Syksyllä 1983 summa nostettiin 200 000 markkaan. Asiakirjoista ilmenee myös, että Suomen Apteekkariliittoon kuulumaton apteekkari oli antanut lokakuussa 1995 yhteensä 70 000 markan pankkitakauksen vakuutena ennakkomaksumenettelystä. Pankkitakauksen summan perusteena oli käytetty kyseessä olevalle apteekille maksettuja ennakkomaksuja, jotka maksun määräämistä edeltävinä kuukausina olivat vaihdelleet 60 000–90 000 markkaan. Pankkitakaus vapautettiin apteekkarin luopuessa apteekistaan vuonna 2008. Erään toisen Suomen Apteekkariliittoon kuulumattoman apteekkarin antama vakuus oli 525 000 markkaa vuonna 1996 ja vakuus palautettiin vuonna 2002, kun apteekkari oli luopunut apteekistaan. Silloinen laskentakaava edellytti asiakirjojen mukaan vakuuden asettamista koko ennakkosummalle, eikä siinä otettu huomioon apteekin alkukuusta toimittamia lääkeostoja.

Tapahtumat vakuusasiassa parin viimeisen vuoden aikana ja syitä vakuusasian esille nostoon

Kelan mukaan apteekkiala on laissa säädely, ja myös apteekkarin oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään laissa. Lääkelain mukaan apteekkilupa myönnetään useammasta hakijasta sille, jolla voidaan kokonaisuudessaan katsoa olevan parhaat edellytykset apteekkiliikkeen harjoittamiseen. Edellytysten arvioinnissa tulee ottaa huomioon hakijan toiminta apteekissa ja muissa lääkehuollon tehtävissä, mukaan lukien mahdollisen aiemman apteekkiluvan lainvoimaiseksi tulon ajankohta, sekä apteekkiliikkeen harjoittamisen kannalta merkitykselliset opinnot, johtamistaito ja muu toiminta (lääkelaki 43 §). Viranomaisen tulee voida luottaa siihen, että apteekkiluvan saanut henkilö noudattaa sopimuksia, joiden noudattamiseen hän on sitoutunut, ja toimii sopimusten mukaisesti.

Kela toteaa lausunnossaan, että vuoden 2010 loppupuolella erään apteekin taloudellista tilaa koskeneiden tietojen johdosta Kela tiedusteli Suomen Apteekkariliitolta tietoja liittoon kuulumattomista apteekkareista. Saadun tiedon mukaan vuoden 2011 alusta alkaen Suomen Apteekkariliitosta oli eronnut kolme apteekkaria. Jo tätä aikaisemmin liitosta oli eronnut/erotettu neljä apteekkaria. Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdystä kantelusta käy ilmi, että osa kantelija-apteekkareista oli eronnut liitosta jo vuonna 2003.

Tämän jälkeen Kelassa käynnistettiin vuoden 2011 alussa selvitystyö vakuuden asianmukaiseksi määrittämiseksi. Määrittelyssä oli mukana Kelan terveysosaston ja talousosaston asiantuntijoiden lisäksi myös Kelan päämatemaatikko. Tehdyn selvityksen mukaan apteekki on jo käyttänyt tai "ansainnut" ennakosta keskimäärin puolet kuukauden 12. päivään mennessä, jolloin ennakko maksetaan apteekin tilille. Arvio perustui siihen olettamukseen, että apteekki toimittaa joka päivä yhtä suuren rahasumman edestä korvattavia lääkkeitä. Maksettava ennakko on 80 % edellisen kuukauden lääkekorvauksista, joten apteekille maksettu ennakko tulee keskimäärin käytetyksi kuukauden 24. päivään mennessä.

Vakuuden suuruutta määritettäessä lähtökohtana Kelan mukaan oli, että asetettavan vakuuden tulee kattaa täysimääräisesti koko se vajaus, joka apteekilta on keskimäärin käyttämättä ennakon maksupäivänä.

Kelassa nähtiin tärkeäksi myös se, että sen antama ennakko on turvattu mahdollisten konkurssien lisäksi myös erilaisissa saadun ennakon katoamistilanteissa ja väärinkäytöstilanteissa sekä myös odottamattomissa apteekin toiminnan lakkaamistilanteissa. Konkursseja on ollut viimeisen parin vuoden aikana kaksi. Väärinkäytöksistä Kela tuo lausunnossaan esiin esimerkiksi erään apteekin 156 000 euron väärinkäytös vuonna 2003 ja odottamattomista tapahtumista erään apteekin toiminnan lopettaminen tulipalon johdosta alkuvuodesta 2013.

Vuoden 2011 selvityksen perusteella Kela antoi Suomen Apteekkariliittoon kuulumattomille seitsemälle apteekkarille ennakkona joka kuukausi yhteensä keskimäärin noin 1,3 miljoonaa euroa. Edellä kerrotun laskentakaavan mukaisesti laskettuna näille apteekkeille asetettavien vakuuksien määräksi tuli siten yhteensä noin 635 000 euroa.

Ensimmäiset vakuuden antamisesta kertovat kirjeet lähetettiin Suomen Apteekkariliittoon kuulumattomille apteekkareille kesäkuussa 2011 ja seuraavat lokakuussa 2011. Kirjeissä kerrottiin mm. vakuuden asettamisen perusteista ja vakuuden antamisen eri tavoista sekä kirjeen saaneen apteekkarin vakuuden suuruudesta. Myös Suomen Apteekkariliiton antaman vakuuden suuruus päivitettiin ja Apteekkariliitto antoi uuden vakuuden liittoon kuuluvan suurimman apteekin ennakon mukaisesti. Samassa yhteydessä myös Helsingin Yliopiston apteekilta saatiin vakuus. Itä-Suomen yliopiston apteekin allekirjoitetun vakuuden toimitus viivästyi apteekkarinvaihdoksen takia, joten se saatiin alkuvuodesta 2013.

Suorakorvaustietojen (Kela-kortin tietojen) sähköisen kyselypalvelun käyttöönottamisen mahdollistamiseksi sopimus lääkekustannusten suorakorvausmenettelystä tuli Kelan mukaan uudistaa loppuvuodesta 2012.

Neuvottelut aloitettiin niiden sopimuskumppaneiden kanssa, joiden kanssa aiemmatkin sopimukset oli neuvoteltu, ja joiden neuvottelemiin sopimukseen kaikki apteekkarit olivat aina liittyneet. Suomen Apteekkariliitolla on vakiintunut asema apteekkareiden edustajana ja edunvalvojana, ja esimerkiksi lainsäädäntöhankkeissa Suomen Apteekkariliitolta pyydetään vakiintuneesti lausunto. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö on kutsunut Suomen Apteekkariliiton toimialansa edustajaksi useisiin työryhmiin. Sopimusneuvottelukumppaneita olivat Suomen Apteekkariliiton lisäksi Helsingin Yliopiston Apteekki ja Itä- Suomen yliopiston apteekki. Näillä yliopistoilla on lakisääteinen oikeus pitää apteekkia (lääkelaki 42 §).

Ennen viimeisintä neuvottelua suorakorvaussopimusta ja siihen liittyviä muita sopimuksia oli uusittu useasti (esimerkiksi vuoden 2003 jälkeen yhteensä 8 kertaa), eikä yksikään apteekkari ollut jättäytynyt sopimusten ulkopuolelle. Kelalla ei siis ollut näkemyksensä mukaan syytä olettaa, ettei neuvottelukumppaneita voitaisi pitää yleisesti hyväksytyinä.

Kantelun perustelut kohdittain

A. Suorakorvauksesta sopiminen ja sitä koskeva neuvottelumenettely

Suorakorvausmenettelystä säädetään sairausvakuutuslain 15 luvun 9 §:ssä: Jos apteekki on perinyt vakuutetun lääkeostosta 5 luvun mukaisen korvauksen määrällä vähennetyn hinnan tai jos palvelujen tuottaja on perinyt vakuutetulta lääkärinpalkkion, hammaslääkärin palkkion tai tutkimuksen ja hoidon 3 luvun mukaisen korvauksen määrällä vähennetyn hinnan tai jos kuljetuspalvelujen tuottaja on perinyt vakuutetulta 4 luvun 7 §:n mukaisen omavastuusuuden matkan hinnasta, korvaus voidaan maksaa apteekille tai palvelujen tuottajalle sen tekemän tilityksen perusteella erikseen sovittavalla tavalla.

Sairausvakuutuslain 15 luvun 9 §:ään perustuen Kela ja apteekit ovat sopineet asiakkaille kuuluvien lääkekorvausten maksamisesta apteekkien välityksellä, jotta asiakkaat voisivat hankkia tarpeelliset lääkkeensä mahdollisimman joustavasti. Suorakorvausmenettelyssä asiakas saa lääkkeet apteekista sairausvakuutuslain mukaisen korvauksen määrällä vähennettynä ja Kela maksaa sairausvakuutuslain mukaiset korvaukset apteekille jälkikäteen. Sairausvakuutuslaissa edellytetään apteekkien ja Kelan välillä tilitysmenettelyä. Kelan mukaan ennakkomaksumenettelystä ei sen sijaan ole sairausvakuutuslaissa säännöstä, vaan se perustuu Kelan ja apteekkien väliseen yhteistyöhön suorakorvauksen joustavaksi ja tehokkaaksi toteuttamiseksi.

Ennakkomaksumenettely ei siis ole Kelan lakisääteinen velvollisuus. Kela tuo lausunnossaan esiin myös sen, että ennakkomaksuja ei käytetä myöskään muissa sairausvakuutuslain 15 luvun 9 §:n mainitsemisissa etuuksissa, joista laaditaan suorakorvaussopimukset.

Kela on ilmoittanut solmineensa viimeksi 24.1.2013 sopimuksen lääkekustannusten suorakorvausmenettelystä Suomen Apteekkariliiton, Helsingin Yliopiston Apteekin ja Itä-Suomen yliopiston apteekin kanssa. Edellä mainitut tahot edustavat koko maan 620 pääapteekista yhteensä 610 pääapteekkia. Kelan näkemyksen mukaan suorakorvaussopimus on runkosopimukseen rinnastettavissa oleva sopimus, johon apteekkarit liittyvät allekirjoittamalla sitoumuksen suorakorvaussopimukseen liittymisestä. Vuoden 2013 apteekkitiedotteissa Kela ilmoitti kertoneensa apteekkeille uudistetusta suorakorvaussopimuksesta ja antaneensa ohjeita sen eri sopimukseen liittymisestä.

Vaikka Suomen Apteekkiyrittäjät ry olisi kantelijan esityksen mukaisesti kutsuttu sopimusneuvotteluihin, kaikkia apteekkareita ei olisi Kelan mukaan saatu neuvotteluihin, sillä kaikki Suomen Apteekkariliittoon kuulumattomat apteekkarit eivät kuulu Suomen Apteekkiyrittäjät ry:hyn. Lisäksi apteekkareiden eläkkeelle siirtymisten johdosta useita proviisoreita saa joka vuosi ensimmäisen apteekkilupansa. Mikäli nämä uudet apteekkarit eivät liity Suomen Apteekkariliittoon, myös heidän kanssaan tulisi käydä sopimusneuvottelut ennen sopimukseen liittymistä.

Kela ei pidä mahdollisena kutsua jokaista yksittäistä Suomen Apteekkariliittoon kuulumatonta apteekkaria neuvotteluun, koska samanaikaiset ja/tai peräkkäiset neuvottelut liitosta eronneiden ja/tai liittoon liittymättömien uusien yksittäisten apteekkareiden kanssa kävisivät mahdottomaksi hallita. Suorakorvaukseen kuuluva ao. sopimusta koskeva neuvottelumenettely on muotoutunut nykymuotoonsa usean vuosikymmenen aikana ja Kelan mukaan sen on koettu toimivan hyvin.

Kela pitää tärkeänä, että neuvottelut kattavat laajasti ne toimijat, joita asia koskee. Tämä ei kuitenkaan tarkoita eikä mahdollista sitä, että jokainen apteekkari olisi neuvotteluissa suoraan, vaan kyse on Kelan mukaan edustuksesta. Se katsoo, että käytännössä ei ole mahdollista neuvotella samasta "runkosopimuksesta" satojen apteekkareiden kanssa yhtä aikaa ja lisäksi

sen jälkeen jokaisen uuden, ensimmäistä kertaa apteekkariksi tulleen kanssa. Tämä riskeeraisi Kelan näkemyksen mukaan hyvän hallinnon edellyttämän apteekkien tasapuolisuuden ja puolueettoman kohtelun. Nyt jokaisella apteekkarilla on mahdollisuus liittyä suorakorvaussopimukseen ja saada siten sen tuottamat edut omalle liiketoiminnalleen, mutta samalla myös velvoitteet toimia sopimuksen edellyttämällä tavalla.

Kirjelmässään kantelija toteaa, että Kela ei ole pyytänyt Suomen Apteekkiyrittäjät ry:tä mukaan neuvotteluun, eikä muullakaan tavalla ole pyrkinyt selvittämään Suomen Apteekkariliittoon kuulumattomien yksityisten apteekkien kantaa asiaan. Näiltä osin Kela viittaa 25.2.2013 lähetettyyn kirjeeseen, josta ilmenee, että Kela on tarjonnut Suomen Apteekkariliittoon kuulumattomille apteekkareille mahdollisuutta jatkokeskusteluihin yhteisen tapaamisen kautta. Pyyntöä yhteisen tapaamisen järjestämiseen ei ole tullut.

Kantelukirjelmässä esitetään, että kantelija-apteekkareilla tulisi olla oikeus saada suorakorvaussopimus voimaan kantelukirjelmän liitteessä 3 esitetyillä varaumilla, joiden pääasiallisena tarkoituksena on vakuuden asettamistarpeen mitätöiminen. Mikäli tällainen varaumien tekeminen olisi mahdollista, johtaisi se Kelan mukaan lukuisiin erilaisiin sopimuksiin, mikä ei olisi hallintolain mukaista tasapuolista ja puolueetonta kohtelua.

Kantelussa todetaan Kelan myös irtisanoneen kantelija-apteekkareiden suorakorvaussopimukset päättymään 4.9.2013. Kela toteaa tässä yhteydessä, että näin toimittiin Suomen Apteekkariliittoon kuulumattoman apteekkarin pyynnön johdosta. Suomen Apteekkariliittoon kuulumattomille apteekkareille 25.2.2013 lähetetyllä kirjeellä mahdollistettiin liittyminen uuteen sopimukseen myöhemmäksi ja irtisanottiin sillä hetkellä voimassa ollut suorakorvaussopimus kuuden kuukauden irtisanomisaikaa noudattaen. Tällä menettelyllä taattiin Kelan mukaan suorakorvausmenettelyn jatkuminen kaikissa apteekeissa ja annettiin apteekeille aikaa vakuusasian hoitamiseen.

Väitteeseen siitä, ettei Suomen Apteekkiyrittäjät ry:n kirjelmään ole vastattu, Kela toteaa saaneensa vakuusasian johdosta lokakuun 2011 lopussa kaksi täysin samansisältöistä vastinetta, joista toisen oli lähettänyt Suomen Apteekkiyrittäjät ry ja toisen yksityinen apteekkari. Inhimillisen sekaannuksen johdosta Kelasta oltiin yhteydessä vain toiseen näistä lähettäjätahoista ja selvitettiin vakuusasian taustoja, joten Suomen Apteekkiyrittäjät ry ei aikanaan saanut vastausta kirjelmäänsä. Kirjelmän lähettäjille lähetetyissä myöhemmissä kirjeissä on Kelan mukaan kuitenkin selvitetty asiaa ja sen taustoja sekä myös pahoiteltu tapahtunutta.

B. Suorakorvausmenettelystä ja tilitysten maksuaikataulusta

Sopimuksessa lääkekustannusten suorakorvausmenettelystä ja sen nojalla annetuissa apteekkien SV-ohjeissa sovitaan myös tilityksen tekemisestä ja muun muassa tilityksen yhteydessä noudatettavista maksuajoista. Apteekkien tulee toimittaa reseptitietoja koskevat tilityserät Kelaan vähintään kerran viikossa. Käytännössä isommat apteekit toimittavat tilityserät Kelaan useammin kuin kerran viikossa, mutta varsinkin pienet apteekit pitävät toimintansa kannalta järkevänä toimittaa ne vain kerran viikossa. Tilityserien yhteenvetotiedot toimitetaan sähköisenä tiedonsiirtona Kelaan kerran kuukaudessa tilityskuukautta seuraavan kuukauden ensimmäiseen arkipäivään kello 12 mennessä.

Apteekin lähettämä tilitys tarkastetaan Kelassa sekä ohjelmallisesti että käsittelijän suorittaman asiataarkastuksen avulla. Apteekkitilitysten valvonnan tarkoituksena on Kelan mukaan varmistua, että asiakkaat saavat heille kuuluvat sairausvakuutuslain mukaiset korvaukset oikein ja samoin perustein kaikista apteekeista, ja että asiakkaat ovat asuinpaikasta riippumatta samanarvoisessa asemassa. Lisäksi valvonnalla varmistutaan, että apteekit noudattavat sairausvakuutuslakia sekä Kelan ja apteekkien välistä

suorakorvaussopimusta ja sen nojalla annettuja ohjeita. Havaituista virheistä lähetetään korjausesitys, johon apteekilla on mahdollisuus antaa kirjallinen vastineensa määräaikaan mennessä (vähintään kaksi viikkoa).

Sairausvakuutuslain mukaiset korvaukset maksetaan apteekille kerran kuukaudessa apteekin laatiman tilityksen ja apteekin toimittamien tilitystietojen perusteella. Sopimuksen kohdan 9. mukaan maksut ja palkkiot ovat apteekin tilillä viimeistään tilityskuukautta seuraavan kuukauden 12. päivänä tai, jos se on pyhäpäivä tai arkilauantai, sitä seuraavana pankin aukiolopäivänä. Tilityksen maksupäivä oli aiemmin kuukauden 15. päivä, mutta verotilimenettelyn muuttumisen johdosta päivä muutettiin maaliskuusta 2010 alkaen kuukauden 12. päiväksi.

Tilityksen maksun yhteydessä tilityksiä hoitava Kelan yksikkö maksaa apteekille ennakkomaksuna 80 prosenttia edellisen kuukauden lääkekorvauksista. Ennakkomaksu on tarkoitettu suorakorvausmenettelyn toteuttamiseksi. Joulukuun tilityksen maksamisen yhteydessä ei makseta ennakkomaksua lääkekustannusten lisäkorvauksista.

Kantelija arvostelee Kelaa annosjaeltuina toimitettujen lääkkeiden tilitysmenettelystä ja siitä, että Kela maksaa annosjaeltavien lääkkeiden korvaukset apteekille kolmen kuukauden välein. Annosjaeltujen lääkkeiden osalta Kela toteaa aluksi, että myös näiden lääkkeiden korvaukset ovat määrittämässä apteekille maksettavaa uutta ennakkoa. Korvaavaan annosjakelupalveluun liittyminen on lisäksi apteekille vapaaehtoista.

Annosjaeltavia lääkkeitä koskevat samat sairausvakuutuslain mukaiset korvaamisen edellytykset kuin normaalisti apteekista toimiteltavia lääkkeitä: sairausvakuutuslain mukainen korvaus lasketaan lääkekohtaisesti valtioneuvoston lääketaksasta antaman asetuksen mukaan lasketusta hinnasta tai sairausvakuutuslain mukaisesta viitehinnasta. Korvaus maksetaan samalla kertaa ostetusta enintään kolmen kuukauden hoitoaikaa vastaavasta valmistemäärästä. Myös lääkekohtainen omavastuuosuus, joka on ylemmän erityisluokan lääkkeitä 3 euroa ja lisäkorvatuista lääkkeitä 1,50 euroa, peritään samalla kertaa ostetusta enintään kolmen kuukauden hoitoaikaa vastaavasta lääkemäärästä.

Kelan mukaan asiakkaan on edullisempi hankkia ylemmän erityiskorvausluokan lääkkeitä ja lisäkorvattavat lääkkeitä kolmen kuukauden erissä, sillä silloin asiakas maksaa lääkkeitä vain yhden lääkekohtaisen omavastuuosuuden. Mikäli apteekki laskuttaisi annosjaeltavien lääkkeiden korvaukset esimerkiksi joka kuukausi, ylempään erityiskorvaukseen ja lisäkorvaukseen oikeutettujen annosjakeluasiakkaiden tulisi Kelan näkemyksen mukaan maksaa näihin ryhmiin kuuluvista annosjaelluista lääkkeitään lääkekohtainen omavastuu joka kuukausi. Tällöin he maksaisivat em. lääkkeitään kolminkertaiset lääkekohtaiset omavastuuosuudet. Se ei olisi Kelan mukaan asiakkaiden yhdenvertaista ja tasapuolista kohtelua. Kela ilmoittaa esittäneensä aikanaan sosiaali- ja terveysministeriölle, että lääkekohtaiset omavastuuosuudet poistettaisiin annosjakeluasiakkailta, mutta sosiaali- ja terveysministeriö näki asiassa yhdenvertaisuusongelman, koska annosjakeluasiakkaat olisivat tällöin paremmassa asemassa kuin muut lääkkeitä tarvitsevat.

Kela tuo myös esiin sen, että se maksaa apteekille suorakorvausmenettelyn täytäntöönpanosta palkkion, josta sovitaan sopimusosapuolten kesken erikseen. Apteekkipalkkiosta on sovittu viimeksi 24.6.2009. Tällöin sopijaosapuolet sopivat, että Kela maksaa 1. päivästä heinäkuuta 2009 alkaen apteekille, Helsingin Yliopiston Apteekille ja Kuopion yliopiston apteekille suorakorvausmenettelyn täytäntöönpanon aiheuttamasta lisätyöstä vakuutetun samalla kertaa ostamista valmistemäärästä 85 sentin suuruisen palkkion, kun apteekki toimittaa koneelliset tilitystiedot lääkekustannusten suorakorvausmenettelyä koskevassa sopimuksessa sovitulla tavalla. Vuodessa Kela maksaa apteekille apteekkipalkkioina runsaat 22 miljoonaa euroa. Kela toteaa vielä annosjakeluasiakkaiden

osalta, että jos apteekki laskuttaisi annosjakeluasiakkaiden ostot esimerkiksi kerran kuukaudessa, näistä ostoista maksettavat apteekkipalkkiot kolminkertaistuisivat ja Kelan maksamat apteekkipalkkiot kasvaisivat siltä osin huomattavasti.

Kelan mukaan suorakorvausmenettelyn täytäntöönpanosta aiheutuvan lisätyön määrää ja laajuutta on selvitetty työntutkimuksen avulla vuonna 2012. Tämän tutkimuksen ja aiempien vuosina 1974 ja 1986 tehtyjen työntutkimusten perusteella voidaan todeta, että apteekkien tietojärjestelmien ja Kelan tilitysmenettelyn kehityksen tuloksena suorakorvausmenettelyn täytäntöönpanosta apteekkeille aiheutuva lisätyö on viime vuosina vähentynyt murto-osaan aikaisemmasta.

Apteekkien ja Kelan välisissä tilityksissä on Kelan mukaan kyse erittäin suurista rahamääristä. Vuonna 2012 lääkekorvauksia maksettiin noin 1,3 miljardia euroa ja tästä noin 98 % maksettiin suorakorvauksina apteekkeista. Suorakorvausmenettelyn toteuttamista varten apteekit saivat ennakkomaksuina vuonna 2012 yhteensä yli miljardi euroa. Kuukausitilitysten suuruusluokkaa kuvaa se, että esimerkiksi toukokuun 2013 lääkekorvaukset olivat yhteensä yli 101 miljoonaa euroa. Tämän summan perusteella apteekkeille maksettiin ennakkona kesäkuun suorakorvausmenettelyä varten noin 80 miljoonaa euroa.

Viiden kantelija-apteekkarin apteekkien osuus toukokuun 2013 lääkekorvauksista oli yhteensä runsas 1,4 miljoonaa euroa. Tämän tilityksen perusteella apteekkeille maksettiin ennakkona kesäkuun 2013 suorakorvausmenettelyn toteuttamista varten runsas 1,1 miljoonaa euroa. Kela korostaa, että tälle joka kuukausi maksettavalle suurelle summalle Kela ei ole saanut mitään vakuutta.

Koska summat ovat suuria, on Kelan mukaan luonnollista, että osapuolille on erittäin suuri merkitys sillä, miten usein ja minä päivänä tilitys ja kuluvan kuukauden ennako maksetaan. Erisuuruisten apteekkien on Kelan mukaan hyvä saada välittää tilitystietoja Kelaan eri viiveellä. Kela viittaa näiltä osin sairausvakuutuslain muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 2006/69 vp): "Apteekkien ja palvelujen tuottajien tilitykset tulevat sovitun ajan kuluessa Kansaneläkelaitokseen. Sopimuksen mukainen tilityksen toimittamisaika voi olla kuukausi tai pitempikin." Kelan mukaan vastaavasti sen apteekille maksamien tilitysten väli on kohtuullinen. Apteekin tilitysyhteenvedon saapumisesta sen maksuunpanoon kuluu Kelassa 10 päivää, jota Kelan käsityksen mukaan voidaan pitää hyväksyttävänä maksuaikatauluna etenkin, kun maksuunpanoa ennen tilitys on myös tarkastettu Kelassa asianmukaisesti.

Kela toteaa lisäksi, että kuukauden tilitysväliä (laskutusväliä) pidetään toimijoiden kannalta järkevänä ja se on Kelan käsityksen mukaan myös yleisesti käytetty menettelytapa sekä apteekkien muiden laskutusasiakkaiden kohdalla että liike-elämässä laajemminkin. Lisäksi se toteaa, että kantelukirjelmässä esitetyt viittaukset maksuvälien lyhentämiseen eivät ole ilman huomattavia Kelalle aiheutuvia lisäkuluja mahdollisia. Lisäkuluja aiheutuisi muun muassa hallinnollisen työmäärän kasvusta.

Ennakon suuruuteen Kela toteaa, että sen näkökulmasta katsottuna 80 % edellisen kuukauden tilityksen määrästä on suuri, sillä apteekin myynti vaihtelee kuukausittain, eikä seuraavan kuukauden myynti aina kata edellisen kuukauden myynnin perusteella laskettua 80 %:n ennakkoa. Toisinaan maksettavan ennakon määrää joudutaan apteekkarin pyynnöstä Kelan mukaan jopa pienentämään.

Kelan mukaan koko ennakkomaksumenettely on hyvin poikkeuksellinen menettely, eivätkä esimerkiksi lääkäriasemat ja taksitilauskeskukset saa ennakkoa liiketoimintansa hoitamiseen ja vastaavan suorakorvausmenettelyn toteuttamiseen. Tilitykset maksetaan kyseessä oleville palveluntuottajille kolmen viikon kuluessa tilityksen saapumisesta, eikä käytössä ole ennakkomaksumenettelyä.

Kela vertaa järjestelmää myös Ruotsiin, jossa sen mukaan korvaukset lääkeostoista maksetaan apteekkeille kahden kuukauden kuluttua niiden syntymisestä, joten esimerkiksi maaliskuun korvaukset maksetaan apteekkien tileille toukokuun toisena pankkipäivänä. Kelan tiedossa ei ole, että siellä olisi käytössä ennakkomaksumenettely.

Kela kiistää kantelussa esitetyn väitteen, että suorakorvaustietojen sähköinen kyselypalvelu olisi edellytys verkkoapteekin perustamiselle. Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea on antanut toukokuussa 2011 määräyksen apteekkien verkkopalvelusta ja tämä määräys määrittää verkkoapteekkitoiminnan aloittamisen perusteet. Määräyksessä ei edellytetä suorakorvaustietojen kyselypalvelun käyttöönottoa ennen verkkoapteekkitoiminnan aloittamista.

Kantelija-apteekkareilla ei ole Kelan mukaan käytössään suorakorvaustietojen sähköistä kyselypalvelua, koska sitä koskeva sopimus edellyttää 24.1.2013 uudistettuun suorakorvaussopimukseen liittymistä. Kantelija-apteekkarit puolestaan eivät ole liittyneet kyseiseen uudistettuun suorakorvaussopimukseen. Suorakorvaustietojen sähköinen kyselypalvelu on otettu apteekkeissa käyttöön keväällä 2013. Koska menettely muutti apteekkien toimintaa erityisesti siltä osin, miten apteekin tulee varmistaa henkilön oikeus suorakorvaukseen, menettelystä ja sen käytöstä tuli sopia myös apteekkien ja Kelan välisessä suorakorvaussopimuksessa. Suorakorvaustietojen sähköistä kyselypalvelua koskevan sopimuksen mukaan Kela tarjoaa apteekkien käyttöön suorakorvaustietojen sähköisen kyselypalvelun suorakorvausmenettelyn kehittämiseksi.

Kela yhtyy lausunnossaan kantelussa esitettyyn siinä, että suorakorvausmenettelyn mahdollisella päättymisellä voi olla merkittävät vaikutukset apteekin liiketoimintaan. Suorakorvausmenettely tuo asiakkaita apteekkiin ja lisää samalla myös apteekin käsikauppalääkkeiden ja vapaan kaupan tuotteiden myyntiä. Näin ollen suorakorvausmenettelystä on hyötyä apteekin koko liiketoiminnalle.

Suorakorvausmenettelyyn liittyminen on Kelan mukaan mahdollista kaikille apteekkeille. Mikäli apteekki haluaa myös ennakkomaksun käytettäväkseen, Kela edellyttää asianmukaisen vakuuden antamista. Vakuuden edellyttäminen kuuluu minkä tahansa toimijan normaaliin käytäntöön rahoitusta annettaessa. Kelan pyrkimyksenä ei siis missään tapauksessa ole ilmoituksensa mukaan nyt kyseessä olevien apteekkien liiketoiminnan hankaloittaminen tai lakkauttaminen, vaan yhteiskunnan varojen turvaaminen vakuuden avulla.

C. Vakuudesta, sen määrittelystä ja määrästä

Suorakorvauksesta laaditun sopimuksen 12. kohdan mukaan apteekkari tai apteekki antaa Kelan erikseen määrittelemän vakuuden ennakkomaksumenettelystä mahdollisesti Kelalle aiheutuvasta vahingosta. Vakuusvaatimus on ollut sopimuksessa Kelan mukaan jo vuodesta 1970 lähtien. Suomen Apteekkariliittoon kuuluvien apteekkien puolesta on sovittu, että vakuuden antaa Suomen Apteekkariliitto. Kuten edellä on todettu, ennakoissa on kyse suurista rahamääristä, joten on Kelan mukaan perusteltua, että sopimuksessa turvataan Kelan asema mahdollisten tahallisten tai tahattomien vahinkojen varalta.

Vakuuden antaminen ei kuitenkaan ole apteekkarille pakollista, vaan apteekkari voi niin halutessaan jättää vakuuden antamatta, jos hän luopuu samalla ennakkomaksusta.

Kela toteaa tarjonneensa Suomen Apteekkiyrittäjät ry:n jäsenille mahdollisuutta yhteiseen vakuuteen, joka määräytyisi ryhmän suurimman apteekin korvausten määrän mukaan. Yhdistys ei kuitenkaan ole halunnut käyttää tätä mahdollisuutta hyväkseen.

Helsingin Yliopiston Apteekin ja Itä-Suomen yliopiston apteekin vakuus on Kelan mukaan määritelty saman periaatteen (laskentakaavan) mukaan kuin yksityisten apteekkien vakuudet on määritelty, mutta kuten Kela on kirjeissään Suomen Apteekkariliittoon kuulumattomille apteekkareille todennut, vakuuden antamistavat voivat vaihdella. Helsingin Yliopiston ja Itä-Suomen Yliopiston apteekkiensa puolesta antamat sitoumukset on katsottu riittäviksi vakuuksiksi, koska yliopiston apteekkien asema yliopistojen omistamina apteekkeina poikkeaa yksityisistä apteekkeista.

Kaiken kaikkiaan Kela katsoo vakuuden antamisen osalta hyväksyneensä kaikki mahdolliset hyväksyttävissä olevat tavat, joiden avulla Kelan antama ennakko voidaan turvata. Vakuudeksi on siten hyväksytty Suomen Apteekkariliiton jäsenapteekkiensa puolesta antaman vakuuden lisäksi esimerkiksi muiden apteekkiliittymien yhdessä antama vakuus, apteekkarin omavelkainen pankkitakaus, tilivarojen tai arvo-osuustilin panttaus sekä rahasto-osuudet tietyin periaatein. Lisäksi on mahdollistettu ennakosta luopuminen, jolloin vakuutta ei tarvita, vaikka toimeenpano aiheuttaa Kelassa manuaalista lisätyötä joka kuukausi. Ainoa asia, jota Kela ei voi ilmoituksensa mukaan hyväksyä, on vakuudesta luopuminen silloin, kun apteekkari haluaa ennakkomaksun.

Kela kommentoi lausunnossaan myös kantelun liitteenä olevaa professori Anssi Keinäsen lausuntoa, jossa hän esittää, että vakuuden määrittelyssä tulisi ottaa huomioon ainakin apteekkien konkurssien lukumäärä ja yksittäisen apteekin konkurssin laskennallinen todennäköisyys. Keinänen esittää lisäksi Kelan laskennallisen riskin olevan pieni, koska yksittäisiä apteekkeja on lukumääräisesti paljon ja se pienentää yksittäisen apteekin todennäköistä konkurssin mahdollisuutta.

Kelan katsoo kokemuksensa perusteella, että asia on päinvastoin. Lisäksi se tuo esiin, että apteekit ovat omasta toiminnastaan vastaavia itsenäisiä yrityksiä, joten yhden apteekin menestyminen ei pienennä toisen apteekin toiminnan riskiä, vaan päinvastoin saattaa lisätä sitä. Vakuuden ei myöskään ole Kelan mukaan tarkoitus kattaa pelkästään konkurssitilanteita, vaan myös muita tilanteita, joissa Kelan antamaa ennakkoa käytetään muuhun tarkoitukseen kuin suorakorvausmenettelyn toteuttamiseen.

Kelan mukaan kantelussa ja Keinäsen lausunnossa kuvataan lisäksi apteekin riskiä siitä, että Kela on velkaa apteekille. Keinäsen mukaan Kela ei huomioi apteekin riskiä eikä ota huomioon, että Kela ei pystyisi täyttämään maksuvelvoitettaan. Vakuuden määrittelyssä pitäisikin hänen mukaansa ottaa huomioon Kelan velka apteekille. Kela on näiltä osin vastannut kanteluun toteamalla, että sairausvakuutuslain (SVL 18 luku 27 §) mukaan valtio takaa sairausvakuutuksen maksuvalmiuden ja siten Kela pystyy täyttämään maksuvelvoitteen.

Vastauksena kantelussa esitettyyn kritiikkiin vakuuden tarpeesta ja sen määrästä Kela toteaa, että vakuuden määrä ei perustu oletuksiin, vaan suoraan apteekin edellisen vuoden keskimääräiseen lääkekorvausten määrään, ja siitä laskettuun 80 % ennakon määrään, joka on edelleen puolitettu ja näin saatu vakuuden määrä. Vakuuden tarkoitus on turvata Kelan saatava myös sen ollessa suurimmillaan.

D. Yhdenvertaisuudesta

Yhdenvertaisuuden osalta Kela lausuu, että mikäli apteekkari haluaa liittyä suorakorvausmenettelyyn ja toimittaa lääkkeitä apteekista Kelan antaman ennakkomaksun turvin suorakorvattuina, hänen on järjestettävä vakuus jollain valitsemallaan tavalla. Vakuuden asettaminen koskee samalla tavalla kaikkia apteekkareita. Vakuuden suuruus lasketaan kaikkien apteekkien osalta samojen laskentasääntöjen mukaisesti. Jokainen apteekkari voi Kelan mukaan myös halutessaan luopua ennakosta, jolloin vakuutta ei tarvitse asettaa. Mikäli vakuus tarvitaan, vakuuden antamisen osalta on kaikille apteekkareille tarjolla samat vaihtoehdot, niin henkilökohtaisen tai kollektiivisen vakuuden osalta, olipa kyseessä liitto tai yhdistys taikka useamman apteekin yhteenliittymä. Se, ettei kollektiivisen vakuuden järjestäminen onnistu, ei ole Kelan näkemyksen mukaan vakuudesta luopumisen peruste. Kaikilla apteekkareilla ei myöskään ole osakkeita tai muita varoja, joita he voisivat suoraan käyttää vakuutena. Tämäkään ei ole vakuudesta luopumisen peruste. Kaikille apteekkareille on kuitenkin tarjottu samoja vaihtoehtoja, joten Kela kohtelee näkemyksensä mukaan kaikkia apteekkejä yhdenvertaisesti ja tasapuolisesti niiden järjestäytymisestä riippumatta.

E. Vaikutuksesta asiakkaisiin ja yhteiskuntaan

Kelan mukaan apteekkiverkon tiheydestä ei ole vastuussa Kela, vaan Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea, joka myöntää lääkelain 40 §:n perusteella apteekkiluvat. Apteekin liiketoiminnasta ja sen asiakkaiden palvelun tasosta vastaa Kelan mukaan puolestaan apteekin omistava apteekkari. Kelan tehtävänä on sen sijaan lausunnon mukaan vastata sairausvakuutuksen toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä sekä seurata ja valvoa tämän lain ja sen nojalla annettujen asetusten ja määräysten noudattamista ja toteuttamista.

Kelan pyrkii hoitamaan sen tehtäväksi annetut tehtävät tehokkaasti ja taloudellisesti asiakkaan parhaaksi toimien. Kela katsoo velvollisuudekseen viranomaisena ja julkisena toimijana huolehtia ja varmistaa, että verovaroin kerätyt varat käytetään oikein ja siihen tarkoitukseen, johon ne on tarkoitettu.

F. Lopuksi

Lausuntonsa lopussa Kela toteaa, että lääkkeitä tarvitsevien kansalaisten palvelun parantamiseksi ja apteekkien toiminnan kehittämiseksi Kela ja apteekit ovat kehittäneet suorakorvausmenettelyä yhteistyössä jo vuosien ajan. Kela luovuttaa apteekkeille kuukausittain huomattavia summia ennakkomaksuja suorakorvausmenettelyn toteuttamista varten, joten vakuuden asettaminen on perusteltua. Vakuuden tarkoitus on turvata Kelan antama ennakkomaksu mahdollisten konkurssien lisäksi myös erilaisissa ennakon katoamistilanteissa, väärinkäytöstilanteissa sekä odottamattomissa apteekin toiminnan lakkaamistilanteissa. Kaikkien ennakkomaksun haluavien apteekkareiden tulee Kelan mukaan asettaa vakuus. Vakuus määritellään kaikille apteekkareille samojen periaatteiden mukaisesti, mutta vakuuden antamistavat voivat vaihdella. Apteekkari valitsee itselleen sopivan vakuudenantamistavan, mikäli haluaa ottaa vastaan ennakkomaksun. Mikäli apteekkari ei halua ennakkomaksua, myöskään vakuutta ei tarvitse asettaa. Kela pitää kaikkien apteekkareiden kohtelua vakuuksien osalta yhdenvertaisena.

Kela katsoo edelleen yhdenvertaisen kohtelun edellyttävän sitä, että apteekkarin ei voida hyväksyä toimivan suorakorvausmenettelyssä, jos hänen apteekkiaan koskien ei ole olemassa vakuutta samalla, kun apteekkari haluaa ennakkomaksun. Ilman ennakkomaksua suorakorvausmenettely on myös mahdollinen. Kela ei ole irtisanonut kantelussa mainittua suorakorvaussopimusta päättymään välittömästi, vaan sopimus on irtisanottu puolen vuoden irtisanomisajalla. Tällä on Kelan mukaan haluttu antaa jokaiselle apteekkarille riittävä aika päättää, miten hän haluaa vakuuden asettaa tai huolehtia vakuuskysymyksestä muutoin.

Ilman vakuutta sopimusten voimassaolo ja suorakorvausmenettely on tarkoitettu päättymään irtisanomisten perusteella 4.9.2013. Kantelija-apteekkareiden suorakorvaussopimuksia voidaan Kelan mukaan erikseen sopimalla jatkaa.

3.2

Kantelijoiden vastine

Kantelijat ovat antaneet vastineensa Kelan esittämään seuraavasti:

Suorakorvausmenettelyn historiaa sekä tapahtumat vakuusasiassa parin viimeisen vuoden aikana ja syytä vakuusasian esille nostoon

Kantelijat kiinnittävät huomiota siihen, että Kela ei ilmoita, mitä vahinkoa sille olisi mahdollisesti aiheutunut puuttuvista vakuuksista, eikä myöskään sitä, onko annettuja vakuuksia joskus jouduttu käyttämään. Heidän mukaansa esimerkiksi apteekin konkurssi ei koskaan tule yhtäkkiä, vaan sitä ennen toiminta hiipuu vähitellen tavarann saannin vaikeutuessa, ja samalla ennakko pienenee. He korostavat myös, että apteekkari on vastuussa veloistaan kaikella henkilökohtaisella omaisuudellaan.

Kela ei myöskään ilmoita, minkä suuruinen ja laatuinen Apteekkariliiton vakuus on. Kantelijat viittaavat myös Kelan toteamukseen, että "Kelalla ei siis ollut syytä olettaa, ettei neuvottelukumppaneita voitaisi pitää yleisesti hyväksytyinä." Kantelijat ilmoittavat, että Suomen Apteekkiyrittäjät ry on jo kirjeellään 27.10.2011 Kelalle todennut, että "tämän vastineen toimeksiantaja-apteekkarit eivät voi olla sidottuja siihen, mitä muut ovat sopineet".

He kritisoivat myös sitä, että Kela ei ota mitään kantaa siihen, miksi Itä-Suomen yliopiston apteekki pääsi mukaan neuvotteluihin 13 miljoonan euron liikevaihdollaan, kun Suomen Apteekkiyrittäjät ry ei päässyt mukaan yhteisellä noin 75 miljoonan euron liikevaihdollaan. Peruste ei heidän mielestään voi olla se, että Itä-Suomen yliopiston apteekilla on "lakisääteinen oikeus pitää apteekkia".

Neuvottelumenettelyn oikeudenmukaisuutta ei heidän mukaansa osoita myöskään se, ettei "yksikään apteekkari ollut jättäytynyt sopimusten ulkopuolelle." Apteekkarien on käytännössä pakko tulla mukaan sopimukseen, koska suorakorvausmenettely on niin tärkeä apteekkien toiminnalle.

Kantelija-apteekitkin ovat nyttemmin olleet pakotettuja allekirjoittamaan sopimuksen. He haluavat kuitenkin korostaa, että allekirjoittamalla he eivät peruuta mitään tässä kanteluasiassa lausumaansa.

Kantelun perusteet kohdittain

A. Suorakorvauksesta sopiminen ja sitä koskeva neuvottelu

Kantelijat toteavat, että sairausvakuutuslain mukaisten korvausten tilittäminen kohtuullisessa ajassa on Kelan lakisääteinen velvollisuus, vaikka ennakkomaksumenettely ei olekaan. Heidän mielestään ennakkomaksua ei tarvittaisi, jos Kela tekisi tilitykset kohtuullisessa ajassa.

Neuvotteluosapuolista he toteavat, että Kela on neuvotellut Itä-Suomen yliopiston apteekin kanssa, jonka liikevaihto on samaa luokkaa kuin Suomen Apteekkiyrittäjät ry:n suurimman apteekin liikevaihto. Kantelijoiden mielestä Apteekkariliittoon kuulumattomilla tulisi olla joku edunvalvoja. Suomen Apteekkiyrittäjät ry edustaisi heidän mukaansa parhaiten ja riittävän kattavasti liittoon kuulumattomia apteekteja.

Nykyinen sopimusmenettely ei ole kantelijoiden mukaan tasapuolinen niin kauan, kuin apteekkeille on asetettu erilainen vakuusvelvoite. Heidän mukaansa Kelan mainitseman jatkokeskustelun aiheena on ollut ainoastaan vakuuden antamistapa, ei sen aiheellisuus ja määrä. Kantelijat ihmettelevät, miksi Kela ei ole edelleenkään vastannut Suomen Apteekkiyrittäjät ry:n kirjeeseen 27.10.2011.

B. Suorakorvausmenettelystä ja tilitysten maksuaikataulusta

Kantelijoiden mielestä Kela toteamus siitä, että apteekin tilitysyhteenvedon saapumisesta sen maksuunpanoon kuluu Kelassa 10 päivää, on harhaanjohtava. Heidän mielestään se, että yhteenvedo jo toimitetuista tilityseristä toimitetaan Kelaan vain kerran kuukaudessa Kelan omien ohjeiden mukaisesti, ei tarkoita, että Kelan viivästys maksamisessa olisi "vain" 10 (11) päivää. Kantelija-apteekkarit voivat ilmoituksensa mukaan toimittaa tilitykset Kelaan vaikka päivittäin, ja siitä tulisi laskea kohtuullinen maksuaika. Nyt se on pahimmillaan 42 päivää (tai yli kolme kuukautta), mikä on kantelijoiden mukaan kestämättömän pitkä aika rahalle, jonka apteekki on maksanut Kelan puolesta.

Kela ilmoittaa, että lääkäriasemille ja taksitilauskeskuksille maksetaan tilitykset kolmen viikon kuluessa tilityksen saapumisesta. Tämä on huomattavasti nopeammin kuin apteekkeille ja osoittaa, että järjestelmä on jo olemassa, eikä voisi aiheuttaa kovinkaan merkittäviä lisäkuluja Kelalle. Lisäksi kantelijat huomauttavat, että esimerkiksi lääkäriasemien jatkuvassa toiminnassa ei ole vastaavia investointeja kuin apteekkitoiminnassa lääkevaraston ylläpito. Ruotsin apteekkijärjestelmä on kantelijoiden mukaan niin erilainen, ettei sitä voi käyttää vertailukohtana.

C. Vakuudesta, sen määrittelystä ja määrästä

Kantelijoiden mukana Kela on koko prosessin ajan väittänyt, että Helsingin Yliopiston Apteekki on antanut "vakuuden". Kelan lausunnosta selviää nyt, että mitään vakuutta ei ole annettu. Helsingin Yliopisto omistaa Yliopiston apteekin, joka ei ole erillinen oikeushenkilö. Helsingin Yliopiston antama sitoumus ei näin ollen lainkaan lisää sitä vastuuta, mikä Helsingin Yliopistolla muutenkin on velvoitteistaan. Sama koskee heidän mukaansa Itä-Suomen yliopiston apteekkia.

D. Yhdenvertaisuudesta

Kantelijoiden mukaan Kela väite siitä, että "Vakuuden asettaminen koskee samalla tavalla kaikkia apteekkareita" ei pidä paikkansa, sillä Apteekkariliittoon kuuluvien apteekkarien ei tarvitse antaa vakuutta. Kollektiivisen vakuuden antamismahdollisuus ei heidän mukaansa korjaa tilannetta. Mikäli joukko Apteekkariliittoon kuulumattomia apteekkeja antaisi yhteisen vakuuden, olisivat he kaikki vastuussa toisistaan. Apteekkariliittoon kuuluvilla apteekkeilla ei ole tällaista vastuuta.

E. Lopuksi

Kantelijat viittaavat vastineensa lopuksi Kelan toteamukseen, että "Kantelija-apteekkareiden suorakorvaussopimuksia voidaan erikseen sopimalla jatkaa" ja ilmoittavat ottaneensa Kelaan yhteyttä ja tiedustelleensa tuosta mahdollisuudesta. Kela ei kuitenkaan heidän mukaansa vastannut voimassa olevien sopimusten jatkamisesta koskevaan kysymykseen, eikä muutenkaan tarjonnut mahdollisuutta pysyä suorakorvausmenettelyn piirissä ilman vakuuden asettamista muuta kuin vuoden loppuun asti.

Yhteenvetona kantelijat toteavat näkemyksensä, että Kela ei tee tilityksiä kohtuullisessa ajassa. Mikäli tilitykset tehtäisiin kohtuullisessa ajassa, ennakkoa ei tarvittaisi. Kantelija-apteekkareita kohdellaan ennakolle määrättävässä vakuusasiassa epäyhdenvertaisesti verrattuna Apteekkariliiton jäseniin sekä Helsingin yliopiston apteekkiin ja Itä-Suomen yliopiston apteekkiin, ja vaadittava vakuus on myös määrältään kohtuuton.

3.3

Asian arviointia

Totean aluksi täsmällisesti, että tässä asiassa arviointini kohteena on Kelan toiminta suorakorvaussopimusmenettelyssä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että viranomaiset ja muut julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Hän ei voi kuitenkaan puuttua niiden harkintavaltansa nojalla tekemiin ratkaisuihin, elleivät ne ole ylittäneet harkintavaltansa tai käyttäneet sitä väärin.

Edellä kerrotusta seuraa, että oikeusasiamies tarkastelee viranomaisen toimintaa suhteessa siihen, mitä asiasta on säädetty laissa. Suorakorvausmenettelystä on säädetty sairausvakuutuslain 15 luvun 9 §:ssä. Kelan menettelyn arvioinnin kannalta ratkaisevaa on lainkohdan ensimmäisen momentin loppuosa, jossa todetaan, että jos apteekki on perinyt lääkeliikkeen (sairausvakuutuslain mukaisella) korvauksella vähennetyn hinnan, korvaus voidaan maksaa apteekille sen tekemän tilityksen perusteella erikseen sovittavalla tavalla.

Lainsäädännössä on siis lähdetty siitä, että korvauksen takaisinmaksusta sovitaan erikseen. Tästä takaisinmaksumenettelystä Kela on sopinut Apteekkariliiton sekä yliopistojen apteekkien kanssa.

Säännös jättää käytännössä Kelalle laajan harkintavallan sen suhteen, miten takaisinmaksu järjestetään. Tämän harkintavallan voidaan nähdäkseni katsoa kattavan ensinnäkin sopimuksen sisältöön liittyvät asiat, kuten esimerkiksi apteekilta vaadittava vakuus. Katsonkin, että Kela on voinut harkintavaltansa puitteissa hyväksyä apteekkeilta erilaisia, edellä lausuntonsa kohdassa 3.1 (C) mainittuja vakuuksia omien saataviensa turvaamiseksi. Myöskään vakuuden suuruuden laskemisessa ei ole ilmennyt aihetta epäillä lainvastaisuutta tai muuta toimenpiteitä edellyttävää laiminlyöntiä.

Suorakorvausmenettely on apteekkien toiminnan kannalta äärimmäisen tärkeää, minkä sekä kantelijat että Kela ovat todenneet. Kelan asema järjestelmässä ja siitä sopimisessa on keskeinen. Kela sopii menettelystä nykyisin Helsingin ja Itä-Suomen yliopistojen sekä Apteekkariliiton kanssa. Nämä sopimuskumppanit kattavat saamani selvityksen mukaan valtaosan Suomen apteekkeista. Kela on nimittänyt suorakorvauksesta edellä kerrottujen osapuolten kanssa solmittavaa sopimusta runkosopimukseksi, johon myös liittoon kuulumattoman apteekkarin on mahdollista erikseen liittyä.

Katson Kelan menettelyn näiltäkin osin mahtuvan sairausvakuutuslain väljän säännöksen puitteisiin. Pidän Kelan menettelyä muutoinkin perusteltuna. Käsitelmäni mukaan neuvottelujen käyminen siten, että kaikkien liittoon kuulumattomat apteekit olisivat niissä itsenäisesti mukana, olisi käytännössä vaikea toteuttaa. Totean kuitenkin, että Kela tulee neuvotteluosapuolia arvioidessaan varmistua siitä, että niiden näkemykset edustavat riittävän kattavasti apteekkien näkemyksiä. Tarvittaessa Kelan tulee olla nähdäkseni valmis kutsumaan neuvotteluihin lisää osapuolia.

Toteaisin vielä yhteenvedona, että Kela on lausunnossaan esittänyt perusteluita omaksumilleen linjauksille suorakorvausmenettelyssä sekä siihen liittyvälle ennakon maksulle ja vakuuden vaatimiselle. Kelan esittämien historiatietojen valossa suorakorvausjärjestelmän voitaneen arvioida myös toimineen varsin hyvin. Kelan ja apteekkien yhteisten asiakkaiden kannalta suorakorvausjärjestelmän toiminta on nähdäkseni sujuvaa, mitä pidän erittäin tärkeänä. Käsitykseni mukaan Kela on pyrkinyt myös ottamaan huomioon apteekkien toimintaedellytykset suorakorvausjärjestelmää rakennettaessa. Laillisuusvalvonnan kannalta merkitystä on myös sillä, että muun muassa ennakkomaksumenettely perustuu sopimukseen eikä siihen nähdäkseni olisi Kelalla lakisääteistä velvollisuutta.

Osana parempaa palvelua Kelan ja apteekkien välisessä suorakorvausmenettelyssä siirryttiin suorakorvaustietojen osalta sähköiseen välittämiseen vuonna 2013. Tavoitteena on nähdäkseni menettelyn yksinkertaistaminen ja nopeuttaminen, kuten yleensä toimintojen siirtämisellä tapahtuvaksi sähköisesti onkin.

Kela on lausunnossaan todennut, että apteekkien tilitysten maksuaikatauluihin vaikuttaa se, että tilitykset tarkistetaan Kelassa sekä ohjelmallisesti että käsittelijöiden toteuttamana tarkastuksena. Kela ei ole eritellyt, minkä pituisen osan tilitysten käsittelyajasta nämä toiminnot muodostavat eikä myöskään tuonut esiin, kuinka paljon Kela havaitsee tarkastuksessaan virheitä ja joutuu mahdollisesti lähettämään apteekkeille selvityspyyntöjä.

Pyydänkin Kelaa toimittamaan minulle vielä erikseen 31.10.2014 mennessä selvitystä siitä, voisiko ja jos, niin millä tavoin, vuonna 2013 käyttöön otetulla tehostuneella sähköisellä menettelyllä vaikuttaa myös sanottujen tilitysten käsittelyaikatauluihin. Kun toimintojen siirtäminen yhä enemmän sähköisiin menettelyihin menettelyjen tehostamiseksi on vallitsevaa Kelassakin, niin pyydän myös selvitystä, onko tilitysten osalta suunnitteilla niiden käsittelyn tehostamistoimia, joilla käsittelyaikoja saataisiin lyhennettyä.

Totean vielä lopuksi, että Kelan tulee luonnollisesti palvella apteekkiasiakkaitaan asianmukaisesti ja vastata niiden tiedusteluihin. Näiltä osin Kela onkin lausunnossaan myöntänyt, että sen menettely ei ole kaikilta osin sujunut moitteettomasti. Kela on helmikuussa 2013 liittoon kuulumattomille apteekkareille lähettämässään kirjeessä pahoitellut sitä, että syksyllä 2011 Kelalle toimitettuihin kirjeisiin ei ole vastattu. Tähän nähden asia ei näiltä osin anna minulle aiheita enempään toimenpiteisiin. Totean kuitenkin vastaisen varalle tiedoksi, että jos apteekkareiden perustama yhdistys kirjoittaa Kelalle, sen tulee myös vastata yhdistykselle.

Kantelu ei anna minulle aiheita enempään toimenpiteisiin.