

FI lausuntopyyntö VaVa syksy 2017

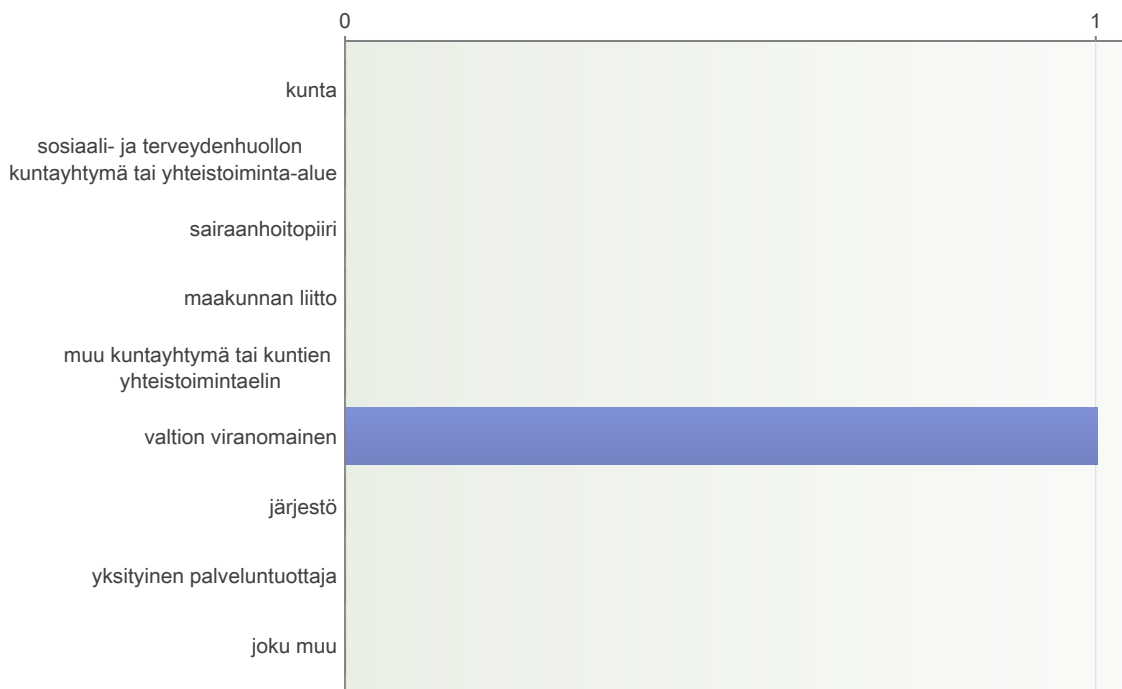
1. TAUSTATIEDOT

Vastaajien määrä: 1

Vastaajatahon virallinen nimi	Vastauksen kirjanneen henkilön nimi	Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot, sähköposti ja puhelinnumero	Lausunnon käsittelypäivämäärä toimielimessä	Toimielimen nimi
Kilpailu- ja kuluttajavirasto	Liisa Vuorio	liisa.vuorio@kkv.fi 029 505 3358		

2. Onko vastaaja

Vastaajien määrä: 1



3. 1. Voidaanko ehdotetulla valinnanvapauslailla osaltaan kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä parantaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta?

Vastaajien määrä: 1



4. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

5. 2. Edistääkö valinnanvapauslakiluonnos tarkoituksenmukaisella tavalla asiakkaan vaikutusmahdollisuuksia omiin palveluihin?

Vastaajien määrä: 1

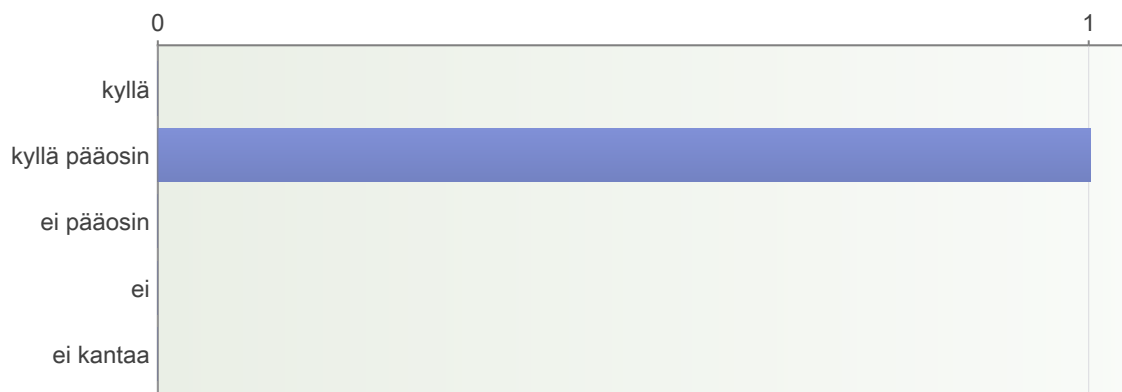


6. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

7. 3. Antaako lakiluonnos asiakkaalle riittävät mahdollisuudet hakeutua asiakkaan omaan tilanteeseen sopivaan palveluun?

Vastaajien määrä: 1

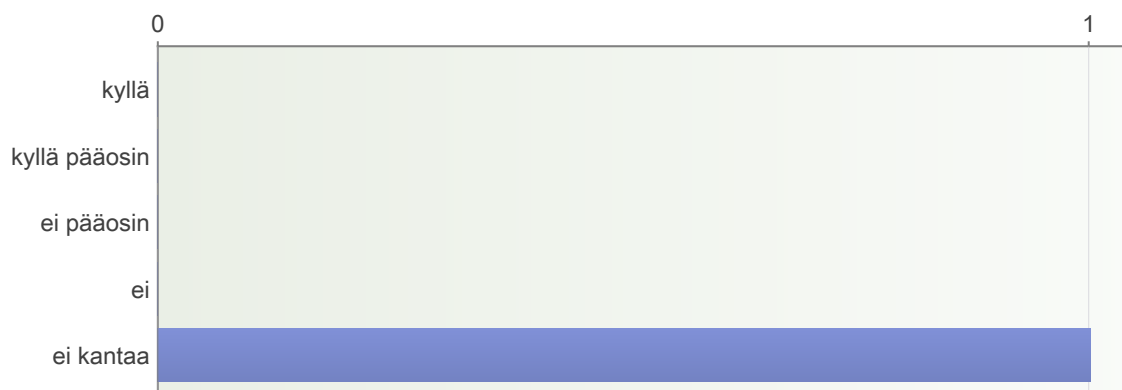


8. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

9. 4. Jos asiakkaalla on laaja-alaisia palveluntarpeita, toteutuuko lakiluonnoksen perusteella asiakkaan mahdollisuus saada tarpeen mukaisella tavalla yhteen sovitettuja palveluja?

Vastaajien määrä: 1



10. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

11. 5. Turvaako lakiluonnos palvelujen horisontaalisen ja vertikaalisen integraation?

Vastaajien määrä: 1

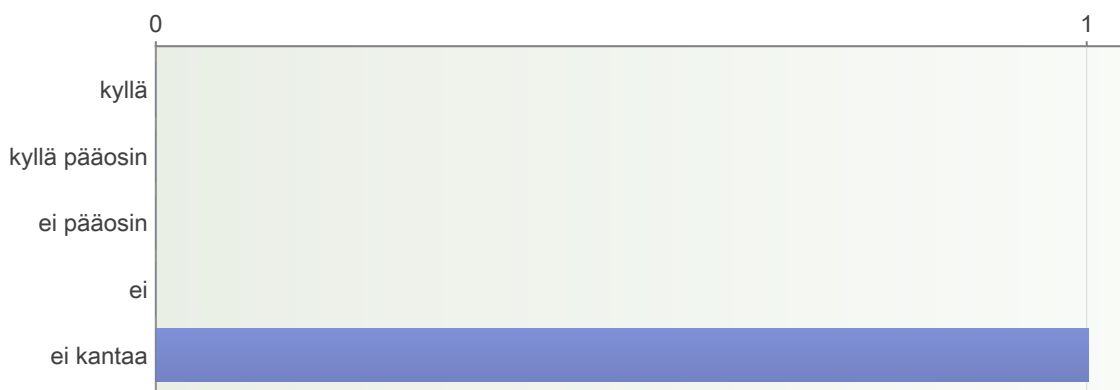


12. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

13. 6. Antaako esitys maakunnille riittävät edellytykset järjestämisvastuun toteuttamiseen?

Vastaajien määrä: 1

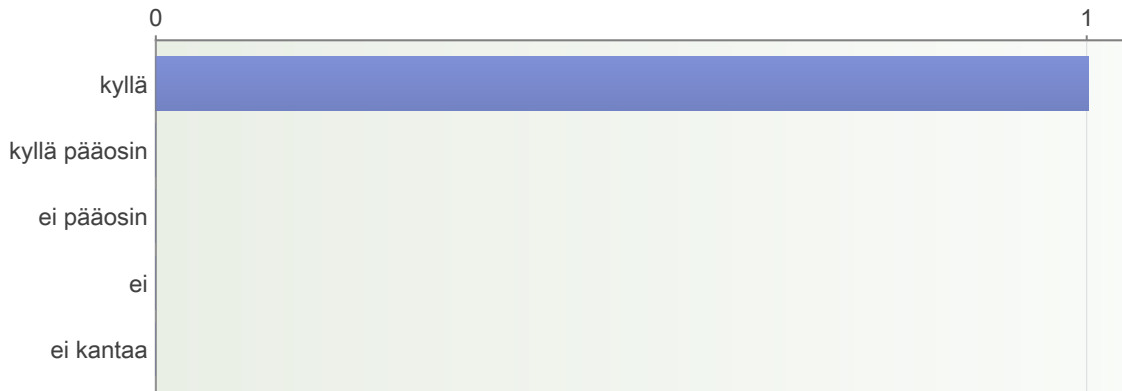


14. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

15. 7. Edistääkö lakiluonnos toimintatapojen muutosta ja uusien palveluinnovaatioiden käyttöönottoa?

Vastaajien määrä: 1

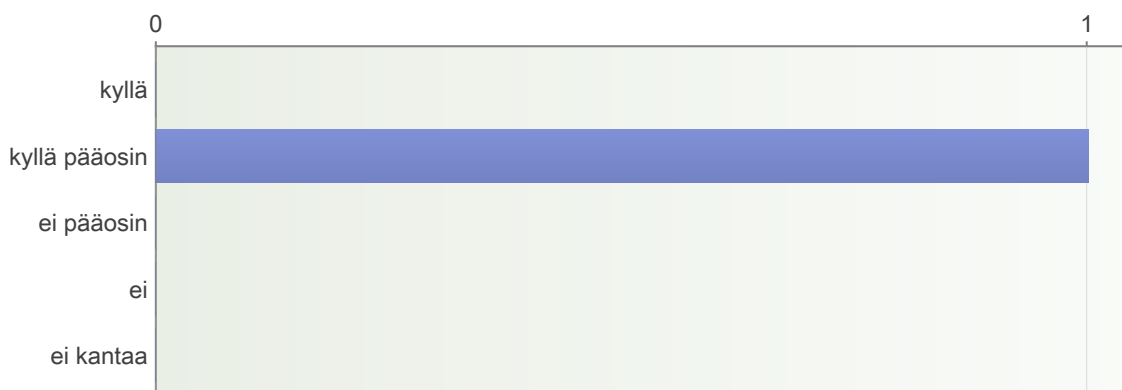


16. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

17. 8. Antaako valinnanvapauslakiluonnos yhdessä muun maakunta- ja sote-uudistuksen kanssa riittävät edellytykset saavuttaa 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoite?

Vastaajien määrä: 1

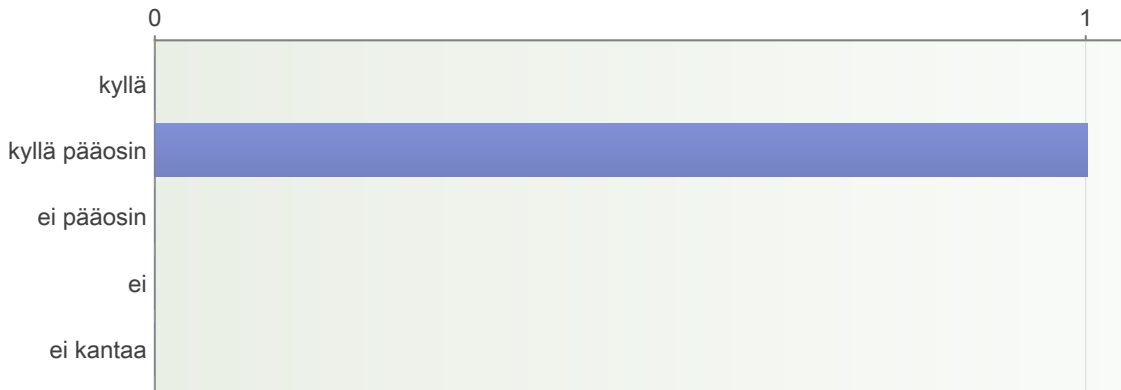


18. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

19. 9. Sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauslakiluonnoksen 3 luvussa säädettäisiin asiakkaan suoran valinnan sosiaali- ja terveystalvveluista. 9a. Turvaavatko maakunnan liikelaitoksen suoran valinnan palvelujen tuotantoa koskevat säännökset (mm. 16 §) palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden kaikissa olosuhteissa?

Vastaajien määrä: 1



20. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

21. 9b. Onko lakiluonnoksen 18 §:ssä säädetty sote-keskuksen lakisääteinen palveluvalikoima sisällöltään ja laajuudeltaan tarkoituksenmukainen?

Vastaajien määrä: 1



22. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

23. 9c. Onko lakiluonnoksen 18 §:ssä säädetty suunhoidon yksikköjen lakisääteinen palveluvalikoima sisällöltään ja laajuudeltaan tarkoituksenmukainen?

Vastaajien määrä: 1

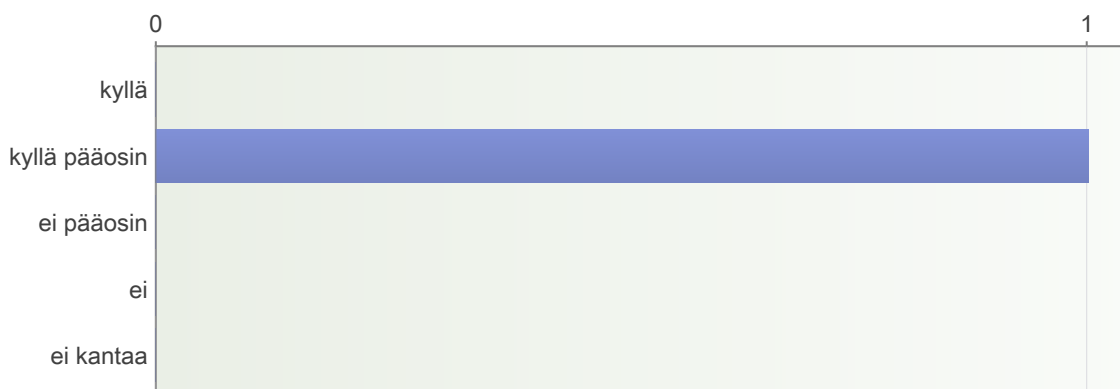


24. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

25. 9d. Onko lakiluonnoksen 18 § sote-keskuksen suoran valinnan palveluista riittävän selkeä siltä osin, mitkä palvelut kuuluvat suoran valinnan palvelujen piiriin ja mitkä kuuluvat maakunnan liikelaitoksen tuottamiin muihin kuin suoran valinnan palveluihin?

Vastaajien määrä: 1

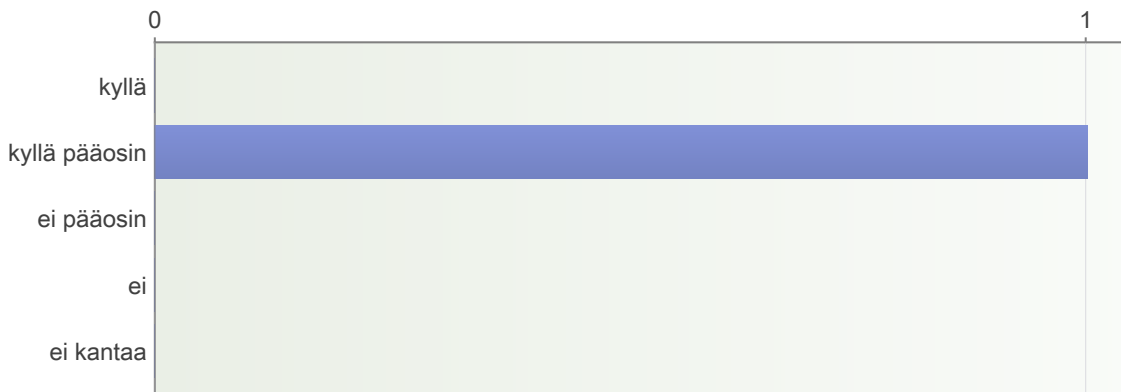


26. Jos ei, niin miten olisi tarkoituksenmukaista määritellä ne perusteet, joilla määritellään tarkemmin sote-keskuksissa tuotettavat palvelut?

Ei vastauksia.

27. 9e. Onko lakiluonnoksen 18 § suunhoidon suoran valinnan palveluista riittävän selkeä siltä osin, mitkä palvelut kuuluvat suoran valinnan palvelujen piiriin ja mitkä kuuluvat maakunnan liikelaitoksen tuottamiin muihin kuin suoran valinnan palveluihin?

Vastaajien määrä: 1

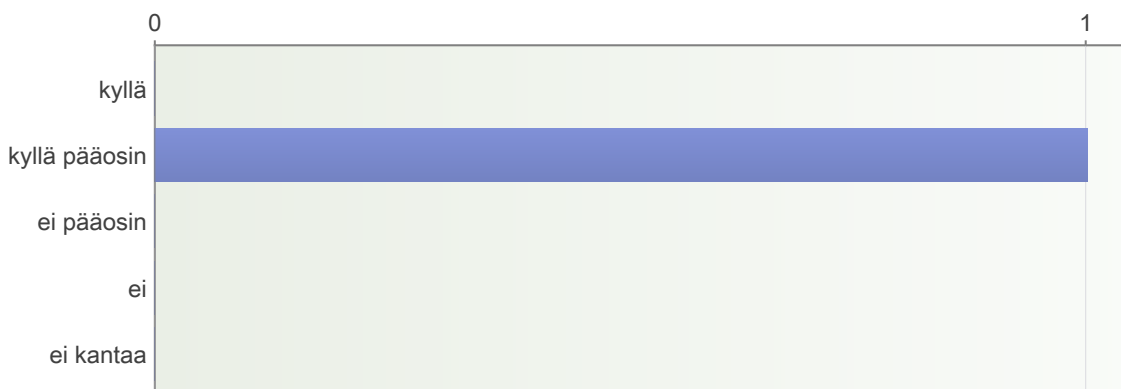


28. Jos ei, niin miten olisi tarkoituksenmukaista määritellä ne perusteet, joilla määritellään tarkemmin suunhoidon yksiköissä tuotettavat palvelut?

Ei vastauksia.

29. 9f. Ovatko säännökset (mm. 18 § ja 37 §) sosiaalihuollon osalta tarkoituksenmukaisia ja riittäviä?

Vastaajien määrä: 1



30. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

31. 10. Lakiluonnoksen 4 luvussa säädettäisiin asiakkaan mahdollisuuksista valita maakunnan liikelaitos. 10a. Antaako lakiluonnoksen 21 § asiakkaalle tarkoituksenmukaiset mahdollisuudet valita liikelaitos?

Vastaajien määrä: 1



32. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

33. 10b. Entä antaako lakiluonnoksen 22 ja 23 § asiakkaalle tarkoituksenmukaiset mahdollisuudet valita liikelaitoksen palveluyksikkö/yksiköt?

Vastaajien määrä: 1



34. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

35. 11. Lakiluonnoksen 5 luvussa säädettäisiin asiakassetelin käytöstä asiakkaan valinnanvapauden lisäämisessä. 11a. Onko lakiluonnoksen 24 §:ssä säädetty asiakasseteli sisällöltään ja laajuudeltaan tarkoituksenmukainen?

Vastaajien määrä: 1

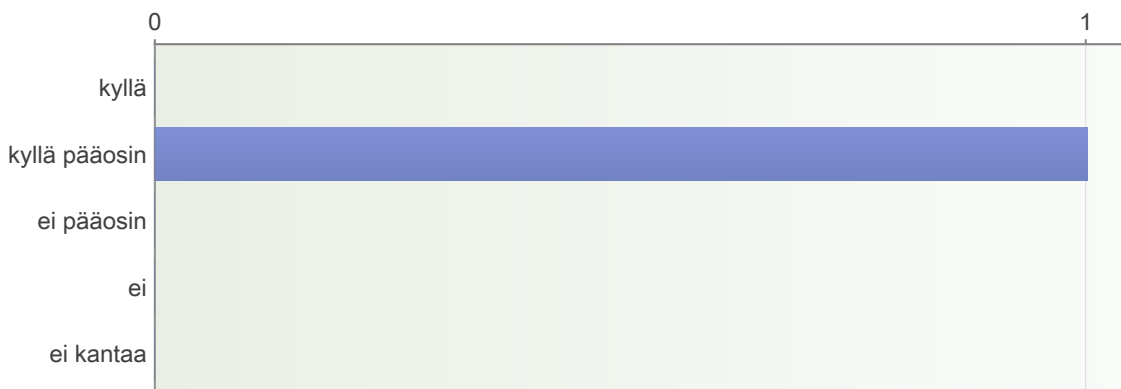


36. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

37. 11b. Onko maakunnan liikelaitoksella 24 §:n 2 ja 3 momentissa säädettyjen rajausten perusteella edellytykset turvata riittävät palvelut kustannustehokkaalla tavalla?

Vastaajien määrä: 1

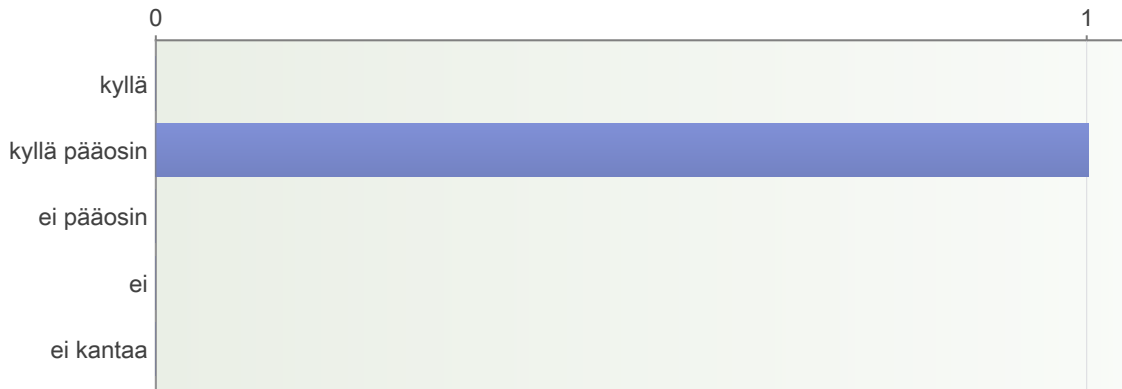


38. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

39. 11c. Onko lakiluonnoksen 24 §:n sääntely riittävä erikoissairaanhoidon valtakunnallisen ja alueellisen palvelujärjestelmän turvaamisen näkökulmasta?

Vastaajien määrä: 1

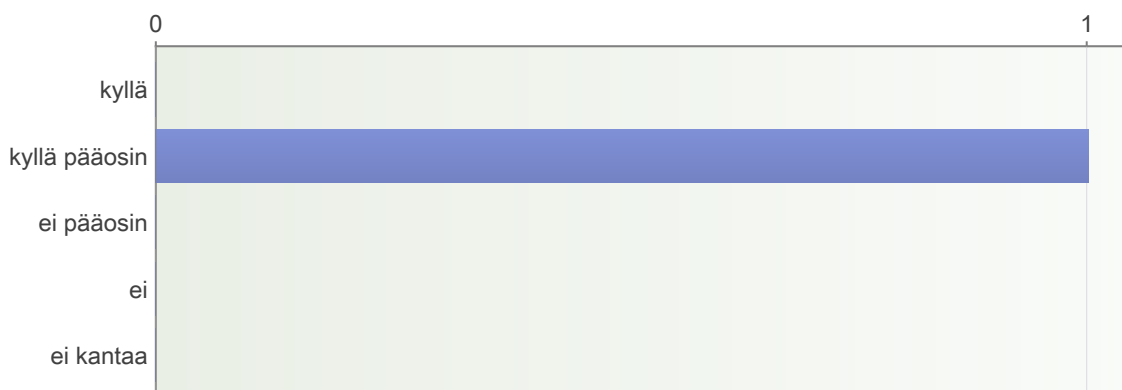


40. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

41. 11d. Ovatko asiakasseteliä koskevat säännökset asiakkaan aseman ja oikeuksien näkökulmasta tarkoituksenmukaisia?

Vastaajien määrä: 1

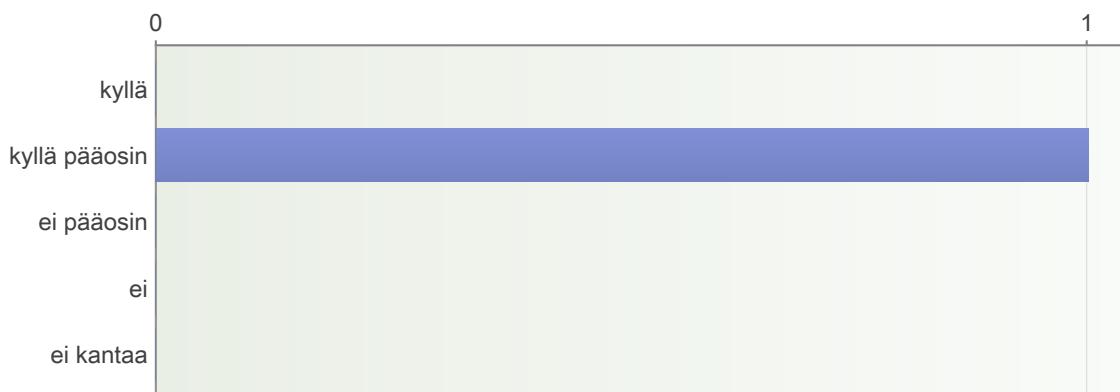


42. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

43. 11e. Turvaako asiakassetelijärjestelmä maakunnalle riittävät ohjaus- ja vaikutusmahdollisuudet järjestämisvastuun toteuttamisen näkökulmasta?

Vastaajien määrä: 1

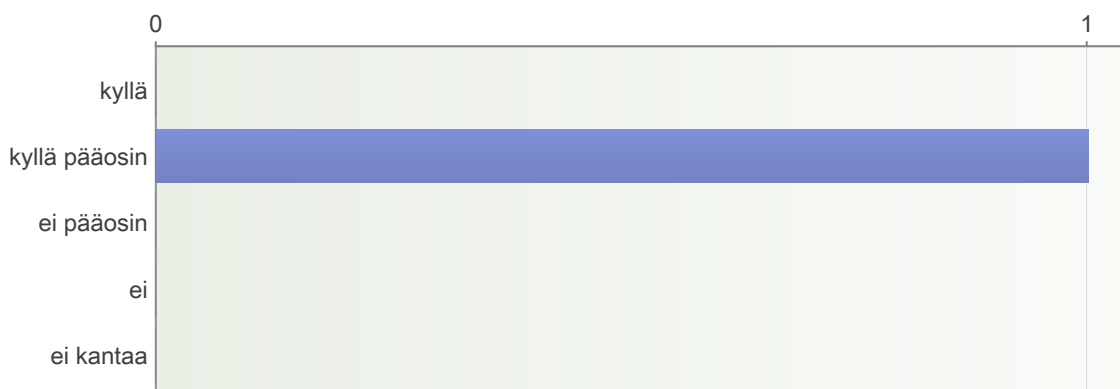


44. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

45. 12. Lakiluonnoksen 6 luvussa säädettäisiin henkilökohtaisen budjetin käytöstä asiakkaan valinnanvapauden lisäämisessä. Mahdollistavatko säännökset asiakkaalle riittävät mahdollisuudet vaikuttaa tarvitsemiensa palvelujen toteutukseen?

Vastaajien määrä: 1

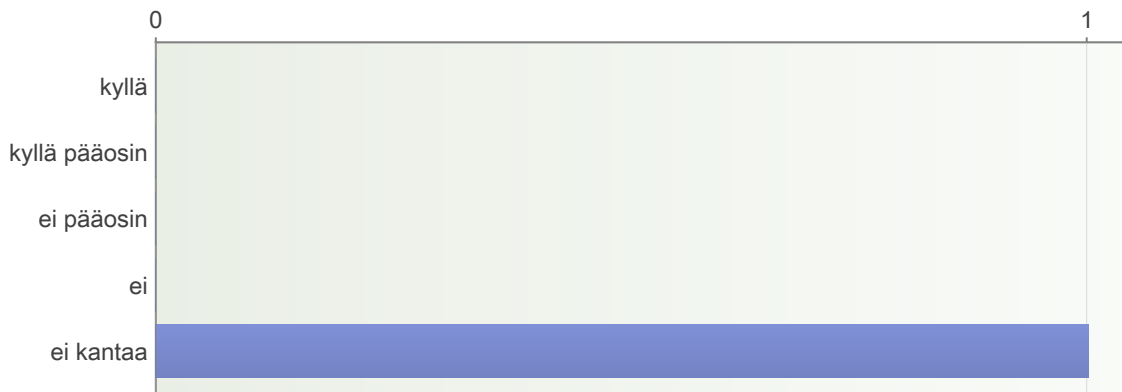


46. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

47. 13. Lakiluonnoksen 7 luvussa säädettäisiin asiakkaan neuvonnasta ja ohjauksesta sekä palvelutarpeen arvioinnista. Lisäksi lakiluonnoksen 5 §:ssä säädettäisiin asiakkaalle tehtävästä yhdestä asiakassuunnitelmasta. Turvaavatko säännökset riittävän hyvin asiakkaan oikeudet sekä palvelujen toteuttamisen asiakkaan tarpeita vastaavasti?

Vastaajien määrä: 1

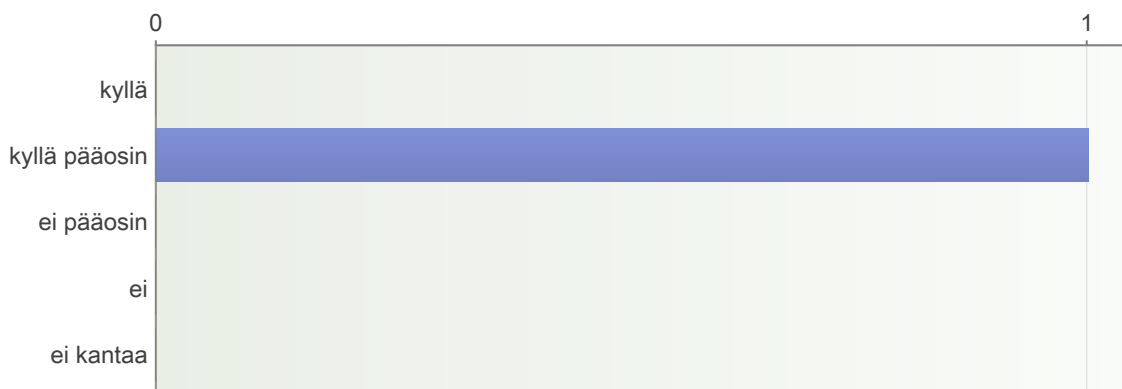


48. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

49. 14. Lakiluonnoksen 8 luvussa säädettäisiin palveluntuottajien hyväksymis- ja sopimusmenettelyistä. 14a. Ovatko säännökset hyväksymismenettelyistä lakiluonnoksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia?

Vastaajien määrä: 1

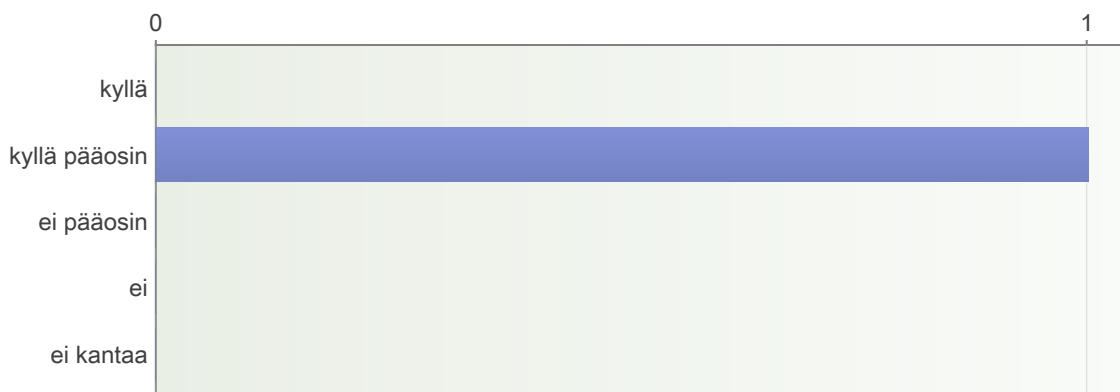


50. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

51. 14b. Varmistaako hallintopäätöstä ja ehtojen asettamista koskeva sääntely (42 §) riittävät mahdollisuudet maakunnan järjestämisvastuun toteuttamiseen.

Vastaajien määrä: 1



52. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

53. 14c. Ovatko säännökset sopimusmenettelyistä lakiluonnoksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia?

Vastaajien määrä: 1



54. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

55. 15. Lakiluonnoksen 9 luvussa säädettäisiin palvelujen tuottamisesta ja palveluntuottajien velvoitteista. Ovatko säännökset lakiluonnoksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia?

Vastaajien määrä: 1



56. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

57. 16. Lakiluonnoksen 10 luvussa säädettäisiin palveluntuottajalle suoritettavista korvauksista.

16a. Ottavatko sote-keskuksen kiinteän maksun osuus ja sen määräytymistä koskevat tekijät riittävästi huomioon asiakkaiden erilaiset palvelutarpeet ja niiden aiheuttamat kustannukset?

Vastaajien määrä: 1

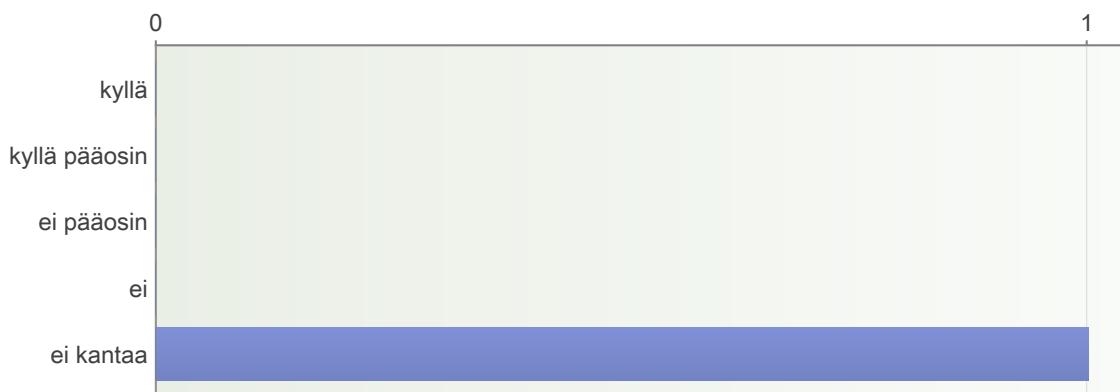


58. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

59. 16b. Ovatko säännökset muista korvauksista uudistuksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia?

Vastaajien määrä: 1

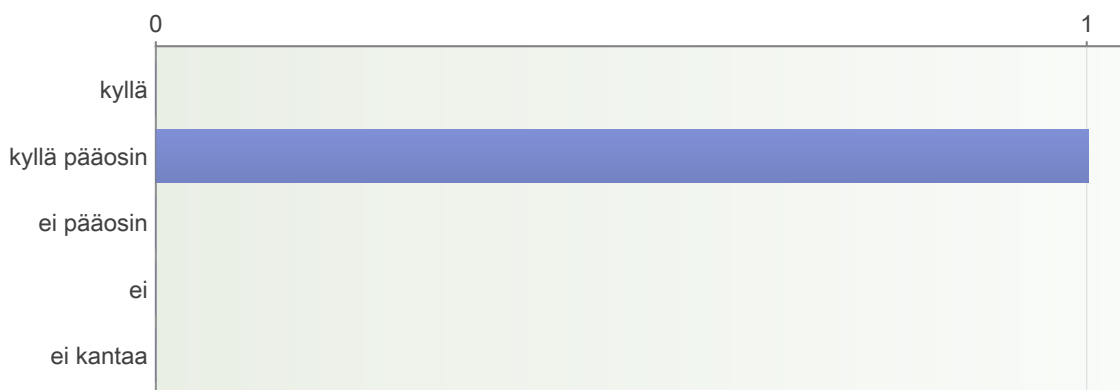


60. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

61. 16c. Turvaavatko säännökset maakunnan liikelaitoksen sote-keskukselle ja yksityisen tuottajan sote-keskukselle yhdenvertaiset toimintaedellytykset?

Vastaajien määrä: 1



62. Vapaamuotoiset huomiot.

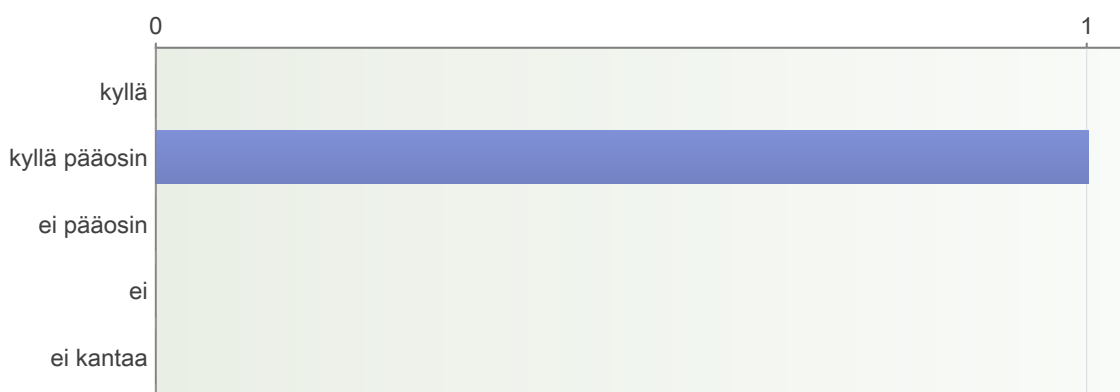
Vastaajien määrä: 1

- Yhdenvertaisten toimintaedellytysten turvaaminen edellyttää, että kiinnitetään erityistä huomiota Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) lausunnossaan (ks. vastaus kysymykseen 20) esiin nostamiin suhteellisuusperiaatteen ja tasapuolisuusvaatimuksen edellytyksiin.

Kilpailun tasapuolisuuden turvaamisesta julkisen ja yksityisen toiminnan välillä säädetään 62 §:ssä. Säädöksen perustelut edellyttävät KKV:n toimivaltaa koskevaa tarkennusta (ks. tarkemmin vastaus kysymykseen 20) neutraliteettivalvonnan asianmukaisten lähtökohtien varmistamiseksi.

63. 17. Lakiluonnoksen 12 luvussa säädettäisiin lain voimaantulosta. 17a. Turvaavatko 85 §:n mukaiset asiakasseteliä koskevat siirtymäsäännökset palvelujen saatavuuden siirtymävaiheessa?

Vastaajien määrä: 1

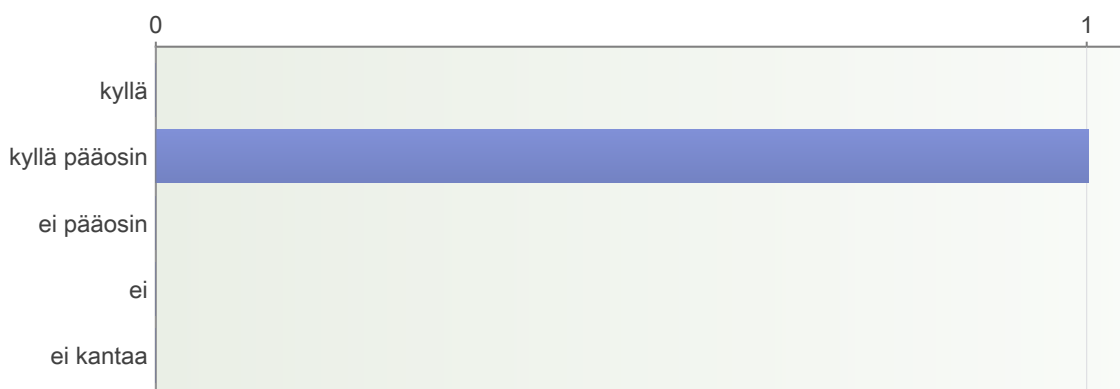


64. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

65. 17b. Turvaavatko 86 ja 88 §:n mukaiset sote-keskusta koskevat siirtymäsäännökset palvelujen saatavuuden siirtymävaiheessa?

Vastaajien määrä: 1

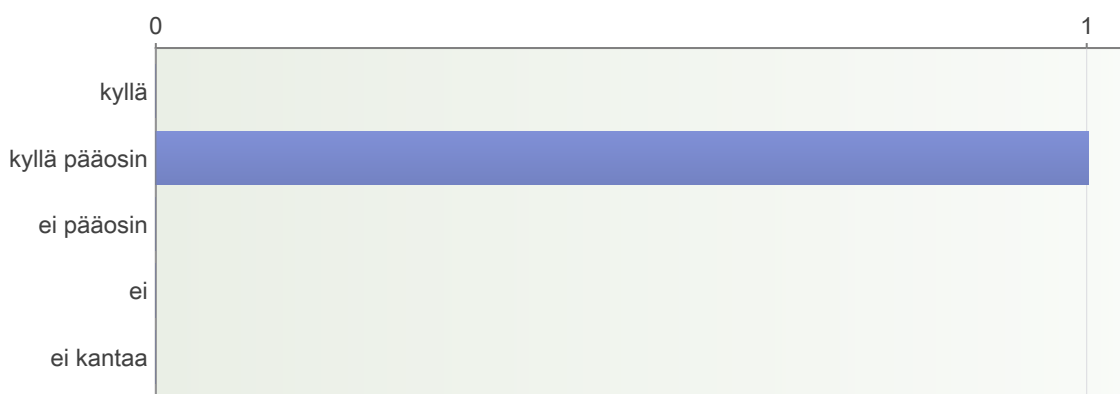


66. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

67. 17c. Turvaavatko 87 ja 89 §:n mukaiset suunhoidon yksiköitä koskevat siirtymäsäännökset palvelujen saatavuuden siirtymävaiheessa?

Vastaajien määrä: 1

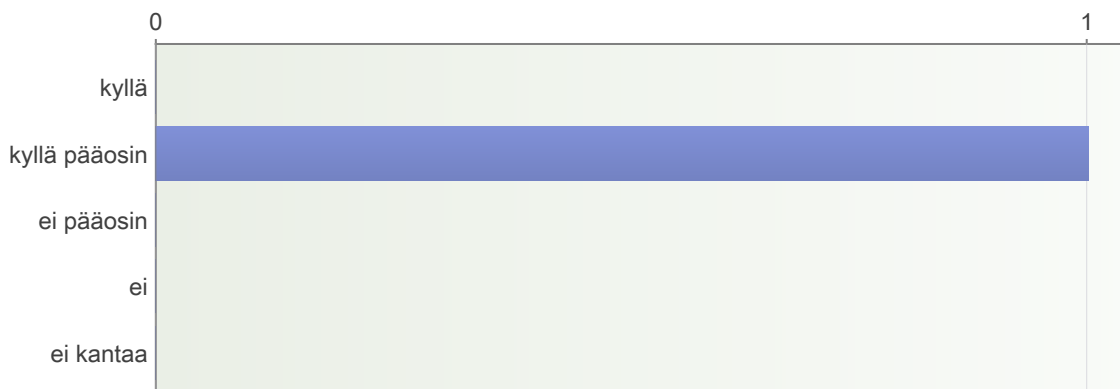


68. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

69. 17d. Turvaako esitys sosiaali- ja terveystalouden yksityisten tuottajien toimintaedellytykset?

Vastaajien määrä: 1

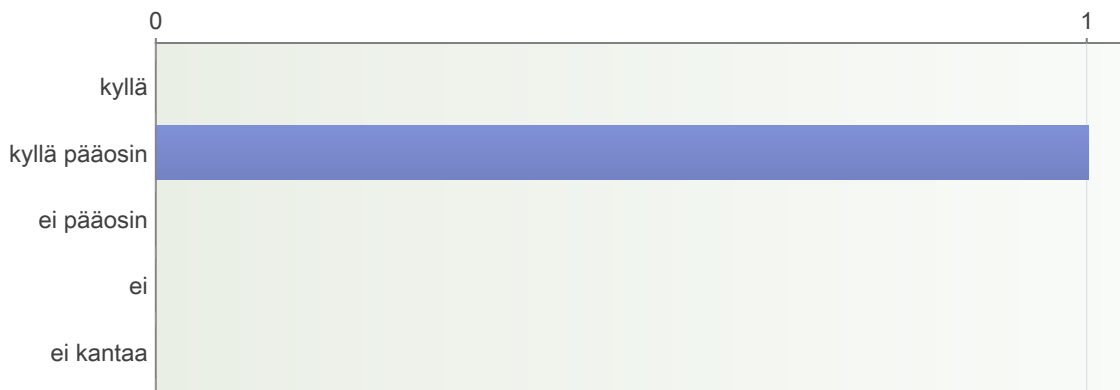


70. Vapaamuotoiset huomiot.

Ei vastauksia.

71. 17e. Antaako esitys riittävät edellytykset pienten toimijoiden toimimiseen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajina?

Vastaajien määrä: 1



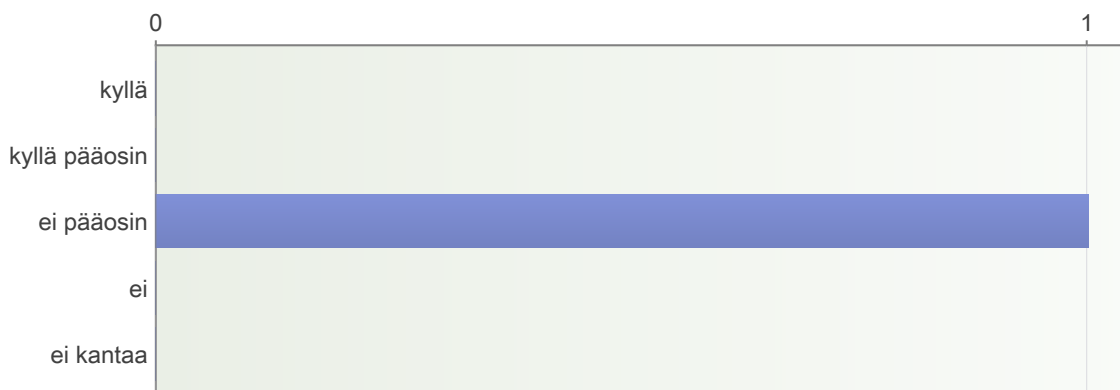
72. Vapaamuotoiset huomiot.

Vastaajien määrä: 1

- Pienten toimijoiden edellytysten turvaamisen kannalta on tärkeää, että kiinnitetään erityistä huomiota Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunnossaan (kysymys 20) esiin nostamiin suhteellisuusperiaatteen ja tasapuolisuusvaatimuksen edellytyksiin.

73. 18. Onko uudistuksen vaikutukset arvioitu näkemyksenne mukaan oikein ja riittävästi?

Vastaajien määrä: 1



74. Vapaamuotoiset huomiot.

Vastaajien määrä: 1

- KKV:n arvion mukaan esitysluonnoksen vaikutusarviointi on parantunut suhteessa aikaisemmin lausuttavana olleeseen luonnosversioon, ja esimerkiksi eräitä viraston 16.3.2017 lausunnossa todettuja puutteita on pyritty korjaamaan. Toisaalta perustuslakivaliokunnan 29.6.2017 linjausten jälkeen luonnosta on jouduttu muuttamaan eräin osin varsin merkittävästikin. Aikataulupaineen vuoksi vaikutusarviointit jäävät väistämättä eräin osin edelleen puutteellisiksi. Vaikka määrällisiä arvioita on pyritty jonkin verran lisäämään, vaikutusarvioinnin suurimmat puutteet liittyvät edelleen määrällisten arvioiden niukkuuteen tai epätasaisuuteen. Merkille pantavaa on, että tämä koskee usein kaikkein keskeisimpiä kysymyksiä tai tavoitteita. Luonnoksessa todetaan esimerkiksi, että esitys luo edellytyksiä kustannusten kasvun hillitsemiselle pidemmällä aikavälillä. KKV voi sinänsä yhtyä tähän näkemykseen: erityisesti kilpailun kautta saavutettava hyödyt näkyvät vasta pidemmällä aikavälillä uusien palvelumallien kehittymisen sekä toimintaprosessien tehostumisen kautta, koska tavanomaista hintakilpailua ei ole. KKV yhtyy myös siihen vaikutusarvioinnin näkemykseen, että jo alalle tulon uhka sinänsä on huomattavan keskeinen osa markkinamekanismia millä tahansa markkinoilla. Tämä uhka myös osaltaan ennaltaehkäisee monia sellaisia ongelmia, joita riskiarvioissa on nostettu varsin näkyvästi esiin. Eräiden kohdin esitysluonnos edelleen henkii tietynlaista epäluottamusta markkinoihin ja markkinamekanismiin. Tämän kääntöpuolena taas on luottamus maakuntiin. Markkinat eivät läheskään aina ole täydelliset, mutta myös julkinen hallinto voi epäonnistua monin eri tavoin ja monista syistä. Tästä on laaja kansainvälinen tutkimuskirjallisuus. Edelleen esitysluonnoksessa näytetään alleviivattavan varsin voimakkaasti sitä, miten täysin tasapuolisten kilpailuolosuhteiden luominen yksityisten ja julkisten toimijoiden välille on hyvin haastavaa sekä sitä, miten yksityinen palvelutarjonta on keskittynyt muutaman suuren toimijan haltuun. Vaikutusarvioinnin taustalla näyttäisi olevan tältä osin varsin staattinen ja oppikirjamainen kuva markkinoista ja niiden toiminnasta. Tämä kuva sivuuttaa markkinoiden olemuksen päättämättömänä prosessina, jossa erilaisia epätasapainotiloja tai markkina-asemia muodostuu ja poistuu jatkuvasti. Esimerkiksi empiiriset simulaatiomallit osoittavat kilpailun voivan olla suhteellisen tehokasta jo varsin vähäiselläkin toimijoiden määrällä riippuen esimerkiksi alalle ominaisesta kustannusrakenteesta. Vastaavasti sääntelykehityksen kannalta tietyn ideaalitalanteen saavuttamisen sijasta olennaisempaa on usein tämän kehityksen reagoitiherkkyys suhteessa markkinoiden alati muuttuvaan perusluonteeseen. KKV huomauttaa edelleen 16.3.2017 lausuntoonsa viitaten vaikutusarvioinnin perustuvan edelleen varsin suuressa määrin vertailuun johonkin osin julkilausumattomaan ideaalimalliin, kun olennaisinta olisi kuitenkin kiinnittää riittävästi huomiota sekä alalle pääsyn että asiakkaiden valinnanvapauden riittävän toteutumisen käytännön edellytyksiin.

75. 19. Miten arvioisitte uudistuksen vaikuttavan oman organisaationne tai jäsenorganisaatioidenne asemaan?

Vastaajien määrä: 1

- Kilpailu- ja kuluttajavirasto tarkastelee vastauksessaan erityisesti kilpailuneutraliteettiä ja sen valvontaan sekä kuluttajansuojaan ja markkinoinnin valvontaan liittyviä kysymyksiä.

Kilpailuneutraliteetti ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) toimivalta

Valinnanvapauten perustuvassa sote-palveluiden järjestämismallissa useat toimijat voivat tarjota samoja palveluja samoille asiakkaille, jolloin palvelujen tuottajien kesken syntyy kilpailua asiakkaista. Kilpailuneutraliteetti on välttämätön edellytys sille, että niin julkisessa kuin yksityisessä omistuksessa olevilla toimijoilla on asianmukaiset mahdollisuudet ja kannusteet kilpailla markkinoilla ja kehittää toimintaansa. Lakiesityksen lähtökohtana on julkisen ja yksityisen toimijan välinen kilpailuneutraliteetti: mitään tuottajaa ei aseteta erityisasemaan toisiinsa nähden, vaan kaikkia palvelujen tuottajia kohdellaan yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi niiden omistajatahoista riippumatta. Välittömästi kilpailuneutraliteettiin tai sen valvontaan liittyviä säädöksiä sisältyy erityisesti 56 §:ään (Maakunnan liikelaitoksen tuottamien suoran valinnan palvelujen kirjanpidollinen eriyttäminen), 61 §:ään (Maakunnan palvelujen hinnoittelu maakunnan liikelaitoksen

tuottamissa suoran valinnan palveluissa) sekä 62 §:ään (Kilpailun tasapuolisuuden turvaaminen julkisen ja yksityisen toiminnan välillä).

56 § Maakunnan liikelaitoksen tuottamien suoran valinnan palvelujen kirjanpidollinen eriyttäminen

Maakunnan tulisi säädöksen perusteella eriyttää kirjanpidossaan suoran valinnan palvelut muusta liikelaitoksen toiminnasta siten, että toiminnan tulot ja menot sekä varat ja pääomat pidettäisiin erillään maakunnan muusta toiminnasta ja taloudesta. Tiedoista voitaisiin näin osoittaa suoran valinnan palvelujen kustannusten kohdentuminen tavalla, jolla kilpailu ei vääristyisi. Suoran valinnan palveluista olisi tilikausittain laadittava tase, tuloslaskelma ja rahoituslaskelma sekä esitettävä niitä koskevat liitetiedot. Tase ja tuloslaskelma olisi laadittava maakuntalain ja kirjanpidolain (1336/1997) säännösten mukaisesti.

Säädös on lähtökohdiltaan perusteltu, ja se mahdollistaisi osaltaan maakunnan oman valinnanvapauspalveluiden tuotannon vertailtavuuden ja taloudellisen läpinäkyvyyden suhteessa yksityisten palvelutuottajien tuotantoon. KKV korostaa, että maakuntien olisi myös mahdollista perustaa liikelaitoksen lisäksi suoran valinnan palvelujen tuottamiseksi yhtiö tai yhtiöitä. Tätä voidaan pitää toimintojen läpinäkyvyyden ja vertailtavuuden osalta vielä kirjanpidollista eriyttämistäkin parempana vaihtoehtona.

61 § Maakunnan palvelujen hinnoittelu maakunnan liikelaitoksen tuottamissa suoran valinnan palveluissa

Säädöksen nojalla maakunnan, maakunnan liikelaitoksen ja palvelukeskuksen palvelut maakunnan liikelaitoksen suoran valinnan palveluntuottajalle tulee hinnoitella markkinaperusteisesti. Tarkoituksena on asettaa maakunnan liikelaitos suoran valinnan palveluntuottajana vastaavaan asemaan sen ostaessa palveluja kuin missä yksityiset yhtiöt ovat ostaessaan palveluja niiden toimiessa suoran valinnan palveluntuottajina.

Säädös on viraston arvion mukaan perusteltu, ja se turvaisi osaltaan maakunnan sisäisten palvelujen hinnoittelun läpinäkyvyyttä ja maakunnan liikelaitoksen tuottamien suoran valinnan palveluiden vertailtavuutta yksityisten suoran valinnan palveluntuottajien kanssa. Kyse voi olla esimerkiksi tiloista tai tukipalveluista, joita maakuntien liikelaitosten sote-keskukset tai suunhoidon yksiköt voisivat hankkia sisäisinä palveluina maakunnalta tai palvelukeskuksilta. Ilman markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimusta valinnanvapauspalveluja tuottava sote-keskus voisi saada näitä tuotantopanoksia edullisemmin kuin yksityinen tuottaja, mikä vaarantaisi kilpailuneutraliteetin.

Säännöksen toteutuminen käytännössä tulee edellyttämään julkisten toimijoiden laskentatoimen kehittämistä. Huomiota tulee jatkossa kiinnittää myös säännöksen valvontaan. Ruotsin monituottajuuteen perustuvasta sote-palvelujen mallista saaduista kokemuksista ilmenee, että yksityisten tuottajien epäilyt julkisen toimijan sisäisten palvelujen alihinnoittelusta eivät ole olleet harvinaisia (KKV 6/2015, Potilaan valinnanvapaus, Ruotsin malli ja Suomen sote-uudistus).

62 § Kilpailun tasapuolisuuden turvaaminen julkisen ja yksityisen toiminnan välillä

Pykälässä säädettäisiin julkisen ja yksityisen palvelutuotannon tasapuolisten toimintaedellytysten turvaamisesta viittaamalla kilpailulakiin (948/2011), jossa säädetään Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta julkisen ja yksityisen toiminnan tasapuolisuuden turvaamisessa.

Sekä lakiesityksen 62 §:n perusteluissa että vaikutusarvioinnissa todetaan, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston rooli kilpailuneutraliteetin valvojana tulee olemaan niin valinnanvapausjärjestelmän toimivuuden kuin maakuntien liikelaitosten ja yksityisen palvelutuotannon tasapuolisten toimintaedellytysten seurannassa ja valvonnassa merkittävä. Lisäksi todetaan, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei toimisi pelkästään markkinaehtoisesta hinnoittelusta valvojana vaan myös kaikkien muidenkin kilpailuneutraliteettia vaarantavien ehtojen ja menettelyiden valvojana (Yksityiskohtaiset perustelut, s 72).

62 §:n perusteluissa todetaan kilpailulain muutostarpeeksi se, että maakunta lisätään kilpailulain 30 a, 30 c ja 30 d §:ään. Kilpailulakiin esitetään lisättäväksi myös valinnanvapauslain kattamaa toimintaa koskeva sanktiomahdollisuus kilpailuneutraliteettisäännösten rikkomisesta sekä mahdollisuus siitä aiheutuneen vahingon korvaamiseen.

Kilpailulain voimassa olevien neutraliteettisäännösten (4 a luku) soveltaminen edellyttää, että kyse on taloudellisesta toiminnasta, soveltamisalan ulkopuolelle jäävät sekä viranomaistoiminta että muu ei-taloudellinen toiminta. Valinnanvapauslakia koskevassa esitysluonnoksessa kuitenkin todetaan, että "lähtöolettamana on, että Suomen julkinen terveyden- ja sosiaalihuoltojärjestelmä on luonteeltaan ei-taloudellinen" (Yleisperustelut, s 69). Toiminnan luonteeseen sisältyy kuitenkin valinnanvapauslakiluonnoksessakin esiin tuotuja epävarmuustekijöitä, minkä vuoksi pelkästään maakunnan lisääminen kilpailulain 30 §:ään ei yksiselitteisellä tavalla loisi Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimivaltaa julkisten sote-palveluiden neutraliteettivalvontaan. Tämä on tarpeen ottaa huomioon täsmennettäessä kilpailulakia valinnanvapausjärjestelmän kilpailuneutraliteettivalvontaa koskevalla säännöksellä.

Valinnanvapauslakiluonnoksen tavoitteiden mukainen kilpailuneutraliteetin turvaaminen edellyttäisi, että kilpailuviranomainen voisi tehokkaasti puuttua sellaisiin maakunnan tai sen määräysvallassa olevien yksiköiden toimintatapoihin ja menettelyihin, jotka vääristäisivät tai olisivat omiaan vääristämään palvelujen tasavertaisia tuotantoedellytyksiä valinnanvapauden piirissä olevien palvelujen markkinoilla. Puuttumiskynnyksen tulisi ylittyä myös silloin, jos toimintatavat tai menettelytavat estäisivät tai olisivat omiaan estämään valinnanvapauden toteutumista tai kehittymistä tai olisivat ristiriidassa markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen kanssa. Olennaista olisi, että valvonta kattaisi kaikki sellaiset palvelut, joiden tuotannossa julkiset ja yksityiset tuottajat valinnanvapauden takia kilpailisivat samoista asiakkaista.

Tärkeää olisi, että kilpailuviranomaisen toimivallan piirissä olisivat kaikki sellaiset toimintatavat – muodosta tai ilmenemistavasta riippumatta – joiden seurauksena kilpailu ei ole tasapuolista julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Kiellettyä menettelyä voivat olla esimerkiksi sellaiset julkisesti omistetun yksikön saamat edut, jotka johtuvat julkisomistajan tarjoamasta edullisesta rahoituksesta tai kaupallisen ja muun toiminnan välisestä ristisubventiosta. Kilpailuneutraliteettia vaarantavia järjestelyitä voivat olla myös esimerkiksi tilanteet, joissa maakunnalla tai sen määräysvaltaan kuuluvalla yksiköllä on mahdollisuus hyödyntää suoran valinnan palvelujen vaihdannassa viranomaistoiminnassa saatuja tietovarantoja, infrastruktuuria tai ei-markkinahintaisia tukipalveluja. Kielletty menettely voi ilmetä esimerkiksi kustannuksia vastaamattomana alihinnoitteluna, kohtuuttoman korkeana hinnoitteluna, asiakkaita sitovina alennuskäytäntöinä, toimituksista kieltäytymisenä tai syrjintänä.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tietojen mukaan työ soveltamisalan laajentamiseksi onkin käynnistynyt Työ- ja elinkeinoministeriössä. Jo tässä vaiheessa valinnanvapauslain perusteluihin tulisi kirjata soveltamisalan laajennustarve ja pääpiirteissään tulevan soveltamisalan sisältöä koskevat vaatimukset sekä sanktioiden täsmentäminen (uhkasakko). Pelkästään lakiluonnoksen sanamuodon perusteella Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta julkisen ja yksityisen toiminnan tasapuolisuuden valvojana sote-palveluissa näyttäisi jäävän huomattavan epäselväksi, ja sitä tulisi täsmentää.

Lakiesityksessä näyttäisi olevan useita kohtia, joissa maakunnan tai maakunnan liikelaitoksen päätöksillä voisi olla vaikutusta julkisen ja yksityisen toimijoiden tasapuolisiin toimintaedellytyksiin. Tällainen tilanne voisi koskea esimerkiksi asiakassetelipalveluja (24 §). Maakunnan liikelaitoksen olisi tarjottava asiakkaalle asiakasseteli pykälässä erikseen mainittujen tuotantovastuulleen kuuluvien sote-palvelujen saamiseksi. Maakunta voisi rajata asiakassetelin käyttönoton laajuutta, mikäli se olisi välttämätöntä palvelukokonaisuuksien toimivuuden tai palvelun kustannustehokkaan järjestämisen perusteella. Asiakaseteliä ei saisi käyttää, jos asiakas- tai potilasturvallisuus voisi vaarantua. Maakunta voisi ottaa asiakassetelin käyttöön muissakin päättämässään maakunnan liikelaitoksen tuotantovastuulle kuuluvissa muissa kuin suoran valinnan palveluissa.

Valinnanvapauslakiluonnoksen perusteluissa todetaan, että osana sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta ja valvontaa sosiaali- ja terveysministeriö sekä tarvittaessa kilpailu- ja valvontaviranomaiset seuraavat ja valvovat asiakassetelien käyttöä ja tämän säännöksen nojalla tapahtuvaa asiakassetelien käytön rajoittamista puuttuen tarvittaessa toimivaltuuksiensa mukaisesti maakunnan menettelyyn. Kilpailuviranomaisen puuttumista saattaisi lakiehdotuksen muotoilun perusteella edellyttää esimerkiksi tilanne, jossa maakunta ei ottaisi käyttöön asiakaseteleitä, koska se haluaisi tosiasiallisesti suojella omaa tuotantoaan. Asian selvittäminen saattaisi edellyttää monimutkaista esimerkiksi potilasturvallisuuteen liittyvien kysymysten arviointia, mihin maakunnan puolustus voisi liittyä. Kilpailuviranomaisten valvontatoimivallan ei kuitenkaan lähtökohtaisesti voida katsoa ulottuvan potilasturvallisuuden tai vastaavien arvioimiseen liittyviin seikkoihin.

Asiakassetelin osalta mahdollinen on myös tilanne, jossa maakunnan liikelaitos asettaisi asiakassetelin arvon niin alhaiseksi, että toiminta ei olisi yksityisille palveluntuottajille kannattavaa, mutta julkisen sote-keskuksen toiminta voitaisiin turvata tukitoimin. Saman sisältöinen ongelma saattaisi liittyä myös suoran valinnan palveluista maksettaviin korvauksiin.

Esimerkki mahdollisesta neutraliteettiongelmasta voisi liittyä myös tilanteeseen, jossa listautumaton asiakas on uudistuksen voimaan tulosta kahden vuoden ajan maakunnan liikelaitoksen asiakas. Sen jälkeen maakunnalla on velvoite osoittaa asiakkaalle parhaiten saavutettavissa oleva sote-yksikkö. Mikäli maakunnan ja yksityisen tuottajan välillä ilmenee kiistaa parhaasta saavutettavuudesta, seurauksena voisi olla yksityisen tuottajan väitteitä neutraliteettiongelmista. Vastaavan tyyppisistä tilanteista on valitettu Ruotsissa sikäläiselle kilpailuviranomaiselle.

Edellä kuvattujen esimerkkien perusteella näyttäisi jäävän epäselväksi, miltä osin kilpailuviranomaisen toimivalta ulottuisi esimerkiksi maakunnan päätöksiin, jotka koskevat asiakassetelien käyttöönottoa tai käyttöön oton laajuutta; onko kyse sellaisista menettelytavoista, joita neutraliteettivalvonta lähtökohtaisesti koskisi vai viranomaisen hallintopäätöksistä, jotka jäisivät neutraliteettivalvonnan ulkopuolelle. Lain perusteluissa tulisi selkeästi tuoda esiin kilpailuviranomaisen toimivallan rajat valinnanvapauden piirissä olevien sote-palveluiden neutraliteettivalvonnassa. Neutraliteettivalvonnan tulisi kuitenkin koskea sellaisia tilanteita, joissa maakunta selkeästi käyttäisi asiakassetelimenettelyä oman yksikkönsä suosimiseen yksityisten palveluntuottajien kustannuksella.

Lisäksi lakiehdotuksen perusteluissa voitaisiin todeta, että siltä osin kun kyse olisi sellaisesta maakunnan tai sen määräysvallassa olevan toimijan päätöksistä tai menettelyistä, johon kilpailuviranomaisen kilpailulain mukaista toimivaltaa ei olisi tarkoitus ulottaa, käytössä olisivat Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain (661/2012) tarjoamat keinot neutraliteettiongelmiin puuttumiseksi. KKV:n toimivaltaan kuuluu virastosta annetun lain nojalla muun muassa tehdä esityksiä ja aloitteita kilpailun edistämiseksi ja kilpailua rajoittavien säännösten ja määräysten purkamiseksi sekä tehdä toimialaansa liittyviä tutkimuksia, selvityksiä ja vertailuja.

Muita kilpailuneutraliteettiin liittyviä seikkoja

Palveluntuottajille asetettavat ehdot (42 § ja 43 §)

Maakunta voisi asettaa lakisääteisten vaatimusten lisäksi muita ehtoja suoran valinnan palveluntuottajille sekä asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla annettavien palvelujen tuottajille. Ehdot voisivat koskea palvelujen laatua, palvelutuotannon voimavaroja ja palvelujen saatavuutta sekä palveluketjuja ja palvelujen yhteensovittamista koskevia sekä muita palvelujen tuottamiseen liittyviä vaatimuksia. Ehtojen tavoitteena tulisi olla muun muassa väestön palvelutarpeita vastaavien riittävien sosiaali- ja terveystalouden palvelujen ja niiden yhdenvertaisen saatavuuden turvaaminen.

Ehdot olisi laadittava siten, että ne ovat palvelujen tuottajien näkökulmasta yhdenmukaisia kaikille samanlaisten

palvelujen tuottajille, ja takaavat näin tuottajien syrjimättömän kohtelun. Maakunnan olisi ehtoja asettaessaan otettava huomioon myös suhteellisuusperiaate siten, että palvelujen tarjoajina voivat toimia myös pienemmät yritykset ja järjestöt. Maakunnan olisi tehtävä ehdoista hallintopäätös, ja muutoksenhakuineina päätökseen olisi hallintovalitus.

Lakiluonnoksessa täsmennetään joiltakin osin mahdollisten ehtojen sisältöä, mutta pykälä tarjoaisi maakunnille varsin laajan vapauden määrittellä ehtoja palveluntuottajille. Kriteerit voisivat varsin väljästi liittyä mihin tahansa seikkoihin, jotka luonnoksen sanamuodon mukaan ”muutoin ovat tarpeen maakunnan järjestämisvastuun toteuttamiseksi”.

Tasapuolisuus- ja suhteellisuusvaatimuksen asettaminen ehtojen kriteeriksi on KKV:n arvion mukaan erittäin tärkeää markkinoiden toimivuuden ja alalle tulon mahdollisuuksien kannalta. Tarpeettomien ja liian tiukkojen ehtojen asettamisella voidaan vaikeuttaa ja jopa estää etenkin pienten yritysten ryhtyminen valinnanvapauspalvelujen tuottajaksi.

KKV:n näkemyksen mukaan luonnoksen perusteella jää epäselväksi, onko lainsäätäjän tavoitteena ollut, että kilpailuviranomaisella olisi toimivaltaa myös maakuntien ehtojen asettamista koskevissa asioissa. Ehtojen asettamista voitaneen pitää viranomaistoimintana: maakunnat tekevät ehdoista hallintopäätöksen, jonka muutoksenhakuineina olisi hallintovalitus. Maininta siitä, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei toimisi pelkästään markkinaehtoisin hinnoittelun valvojana vaan myös kaikkien muidenkin kilpailuneutraaliteettia vaarantavien ehtojen ja menettelyiden valvojana (62 §, Yksityiskohtaiset perustelut, s 72), viittaisi toimivaltaan myös palveluntuottajille asetettaviin ehtoihin liittyvissä asioissa.

58 § Palveluntuottajan velvollisuus tilinpäätös- ja verotustietojen antamiseen

Luonnoksen 58 §:ssä säädettäisiin yksityisten suoran valinnan palveluntuottajien ja asiakassetelipalveluntuottajien velvollisuudesta antaa tietoja taloudellisesta ja osin muustakin toiminnastaan. Velvoitetta rajattaisiin siten, että kirjanpitolain 1 luvun 4 §:ssä tarkoitettujen pienyritysten ja mikroyritysten velvollisuus tietojen antamiseen koskisi ainoastaan pientä osaa säädöksessä vaadittavista tiedoista.

Raportoinnin tavoitteena olisi lakiluonnoksen perustelujen mukaan yhteiskuntavastuun toteuttaminen sekä ennaltaehkäistä veronkiertoa ja aggressiivista verosuunnittelua. Sidosryhmät — esimerkiksi palveluiden käyttäjät ja kansalaiset, julkinen hallinto ja media — voisivat tietojen perusteella arvioida merkittävää julkista palvelutehtävää hoitavien yritysten ja yhteisöjen toimintaa verotuksen näkökulmasta.

58 §:n 1 momentin 5 kohdassa edellytettäisiin, että yksityiset pien- ja mikroyrityksiä suuremmat yritykset esittäisivät selvityksen tutkimus- ja kehitystoimintaa koskevista toimintaperiaatteista ja toiminnan laajuudesta. Raportointivelvollisuuden tarvetta arvioitaessa tulee viraston näkemyksen mukaan ottaa huomioon, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa (35 §) on tarkoitus säätää kaikkien maakunnan järjestämisvastuulla olevia palveluja tuottavien yhtiöiden ja yhteisöjen osallisuusvelvollisuudesta palvelujen kehittämiseen maakunnan määrittelemällä tavalla. Valinnanvapauslakiluonnoksessa säädettäväksi esitettävän raportointivelvoitteen tarve vaikuttaisi tällä perusteella varsin vähäiseltä, kun otetaan lisäksi huomioon velvoitteeseen liittyvä hallinnollinen taakka.

1 momentin 6 kohdan mukaan raportointivelvollisuus koskisi myös sitä, miten asiakkaiden palaute ja kehitysehdotukset on otettu huomioon palveluntuottajan toiminnassa. Yksi valinnanvapauteen perustuvan palvelujärjestelmän onnistumisen edellytyksistä on, että asiakkailla on valintoja tehdessään riittävä määrä palvelujen laatuun, saatavuuteen sekä muihin näkökohtiin liittyvää relevanttia tietoa eri tuottajien palveluista helposti omaksuttavassa muodossa ja oikea-aikaisesti. Tällaisten tietojen antamisen tulee kuitenkin koskea yhtäläisesti kaikkia tuottajia, ja tiedot tulee koota yhteisiin laatu- ja muihin rekistereihin, joissa kaikkien tuottajien tiedot olisivat sidosryhmien saatavissa ja vertailtavissa.

Perusteluissa todetaan, että raportointivelvollisuutta tukee myös hankintalain 108 §, jossa säädetään sote-palveluiden käyttäjien tarpeiden huomioon ottamisesta sote-palveluiden hankintamenettelyssä. Kyseinen säännös ei kuitenkaan aseta hankintayksiköille uusia velvoitteita, vaan säännöksen tarkoituksena on lähinnä muistuttaa hankintayksiköitä siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluhankinnoissa hankintayksikön olisi otettava huomioon kyseistä palvelua koskeva lainsäädäntö (HE 108/2016). Viittausta hankintalakiin ei voida tältä osin pitää asianmukaisena perusteluna valinnanvapauslain mukaiselle raportointivelvollisuudelle.

Lakiluonnoksen 3 §:ään on kirjattu kaikkia tuottajia velvoittavasti, että valinnanvapauden piirissä olevia palveluita tuottavien tulee noudattaa, mitä palveluista säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon yleis- ja erityislainsäädännössä. Erityislainsäädännössä on puolestaan säädetty tuottajia velvoittavasti palvelun käyttäjän edun ja hänen tarpeidensa huomioon ottamisesta sekä käyttäjän osallistumisesta ja kuulemisesta. Asiakkaan ja potilaan asemasta ja oikeuksista on voimassa lisäksi, mitä niistä muualla lainsäädännössä säädetään.

Säädösluonnoksen tarkoittama velvoite asiakaspalautteita ja kehitystoimintaa koskevien tietojen antamiseen näyttäisi olevan edellä kuvatulla tavalla virheellisesti perusteltu ja tarpeeton. Se näyttäisi lisäävän hallinnollista taakkaa parantamatta kuitenkaan sote-palvelujärjestelmän toimivuuden edellytyksiä tai säädöksessä mainittujen erityisesti verotukseen liittyvien tavoitteiden saavuttamista.

Pykälän 3 ja 4 momentissa edellytetään suurkonserneilta varsin laajoja maakohtaisia tietojenantovelvoitteita. Taustalla näyttäisi olevan erityisesti aggressiivisen verosuunnittelun estäminen. Vaatimukseen sisältyy kuitenkin riski, että sen tosiasiallisena vaikutuksena voi olla erityisesti kansainvälisten yritysten pääsyn estyminen Suomen markkinoille, mikä olisi sisämarkkinatavoitteiden kannalta ongelmallista.

Edelleen 58 §:ssä säädettäväksi esitetyt tietojenantovelvoitteet merkitsisivät kaiken kaikkiaan mikro- ja pienyrityksiä isommille yrityksille varsin laajaa velvollisuutta erilaisten toimintaansa, talouttaan sekä verotustaan koskevien tietojen raportointiin. KKV:n arvion mukaan yhteiskuntavastuun edistäminen on sinänsä kannatettava tavoite, mutta asetetut vaatimukset eivät ole kaikilta osin suhteellisuusperiaatteen mukaisia tai liity selkeästi pykälässä tarkoitettuihin verotusta koskeviin erityistavoitteisiin. Myös velvoitteiden vaikutusarviointi on puutteellinen, ja sitä tulisi täsmentää.

Kuluttajansuoja ja markkinoinnin valvonta

Asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti

Lakiehdotuksen 26 ja 30 §:n perustelujen mukaan asiakkaan käyttäessä asiakasseteliä tai henkilökohtaista budjettia hänen ja elinkeinonharjoittajan väliseen suhteeseen sovelletaan sosiaalihuollon asiakaslain ja terveydenhuollon potilaslain lisäksi kuluttajansuojalakia, joka takaa asiakkaalle lisäksi kuluttajan oikeudet. Tämä on perusteltu lähtökohta.

Lakiehdotuksessa ei ole kuitenkaan tarkemmin avattu sitä, miltä osin kuluttajansuojalakia on tarkoitettu asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla annettuihin palveluihin sovellettavan. Epäselvää siten on, tulevatko sovellettaviksi esimerkiksi kuluttajansuojalain 3 luvun sopimusehtoja koskevat säännökset sekä lain 8 luvusta ilmenevät palvelujen kuluttajansuojaa koskevat periaatteet. Näiltä osin esitys kaipaa selvennystä.

Edellä mainitut kuluttajansuojalain 3 ja 8 luvun säännökset edellyttävät sopimussuhdetta kuluttajan ja palveluja tuottavan elinkeinonharjoittajan välillä. Valinnanvapautta koskevassa lakiehdotuksessa asiakkaan ja palveluntuottajan välisen sopimuksen sisältö jää kuitenkin avoimeksi. Lakiehdotuksen em. 26 ja 30 §:n perusteluissa todetaan, että palveluntuottajan on sitouduttava maakunnan liikelaitoksen asettamiin palvelun

tuottamista koskeviin ehtoihin sekä sitouduttava lisäksi palvelun tuottamiseen asiakassuunnitelman mukaisesti. Sitoumuksen myötä palveluntuottajan ja maakunnan liikelaitoksen välille syntyy sopimussuhde.

Lakiehdotuksen mukaan asiakas voi puolestaan sopia palveluntuottajan kanssa sellaisista palvelun tuottamiseen liittyvistä asioista, joilla ei poiketa maakunnan asettamista ehdoista tai asiakassuunnitelmasta. Tällaisia asiakkaan sopimia asioita olisivat esimerkiksi palveluntuottajan kanssa sovitut ajat, jolloin palvelua annetaan sekä henkilökohtaisen budjetin osalta lisäksi se, miten ja missä avustaminen yksittäisen asiakkaan kohdalla toteutetaan.

Asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla annettavien palvelujen sisältö ja laatu määrittyvät siten keskeisiltä osiltaan sen mukaisesti, mitä ehtoja maakunnan liikelaitos on palvelulle asettanut ja mitä liikelaitoksen laatimaan asiakassuunnitelmaan sisältyy. Esimerkiksi asiakassetelin osalta asiakkaan ja palveluntuottajan välinen sopiminen rajoittuisi sopimiseen vain palvelun antamisaikojen kaltaisista asioista.

Jotta valinnanvapautta koskevan lakiehdotuksen perusteluissa mainitut kuluttajan oikeudet voitaisiin taata riittävän selkeällä tavalla asiakasseteli- tai henkilökohtaisen budjetin palveluja käyttävälle asiakkaalle, olisi lakiehdotukseen KKV:n näkemyksen mukaan lisättävä nimenomainen säännös asiakkaan ja palveluntuottajan välisestä sopimussuhteesta.

Sääntely olisi tarpeen toteuttaa siten, että maakunnan liikelaitoksen palveluille asettamat ehdot sekä liikelaitoksen laatima asiakassuunnitelma tulisivat sopimuksen osaksi sen lisäksi, että asiakas ja palveluntuottaja sopivat keskenään mm. palvelun antamisen ajoista. Asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla annettavien palvelujen laatua ja muuta sopimuksenmukaisuutta voitaisiin tällöin arvioida tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena kuluttajaoikeudellisten sääntöjen pohjalta.

Vastaavanlainen asetelma, jossa julkisen järjestämisvastuun piirissä olevalle palvelulle asetetaan viranomaisen toimesta palvelun sisältöä koskevia vaatimuksia, on eräissä muissakin palveluissa, kuten jätehuollossa, autokatsastuksessa ja nuohouksessa. Esimerkiksi jätelain 35 §:n mukaan kunnan antamia jätehuoltomääräyksiä on noudatettava myös kiinteistön haltijan järjestämässä jätteenkuljetuksessa ja säännöksen perusteluissa todetaan, että kunnan jätehuoltomääräykset tulee tällöin ottaa huomioon kiinteistön haltijan ja kuljetusyrityksen välisissä sopimuksissa.

Lisättävä säännös voisi olla saman tyyppinen kuin voimassa olevassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteliä koskevassa laissa jo on. Palvelusetelilain 6 §:n 2 momentin mukaan ”Palvelusetelin saanut asiakas tekee palvelujen tuottajan kanssa sopimuksen palvelun antamisesta. Tätä sopimussuhdetta koskevat sopimuksen sisällön mukaan määräytyvät kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden säännökset ja oikeusperiaatteet.”

Sote-palveluiden markkinointi

HE-luonnoksen yleisperusteluissa (s. 71–72) viitataan valinnanvapauspalveluiden markkinointiin ja todetaan muun muassa, että palveluntuottajat tulevat markkinoimaan itseään ja todennäköisesti markkinointi pyritään kohdentamaan toivottuun asiakaskuntaan. Palveluntuottajilla on siten tosiasiallisesti markkinoinnin avulla mahdollisuus vaikuttaa asiakaskuntaansa ja sen muodostumiseen. Markkinointi on tyypillinen toimintatapa kaupallisessa toiminnassa. Sitä on esiintynyt hyvin vähän julkisissa sosiaali- ja terveyspalveluissa. Esimerkiksi julkiset terveysasemat eivät juuri markkinoi toimintaansa ja palveluitaan.

Markkinoinnin valvontaan liittyviä seikkoja HE-luonnoksessa ei käsitellä.

Markkinointia ja menettelyä asiakassuhteessa koskeva kuluttajansuojalain (KSL) 2 luku perustuu pääosin EU:n sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin 2005/29/EY. Säännösten soveltamisalaan vaikuttaa

myös direktiivin soveltamiskäytäntö. EU-tuomioistuin on antanut direktiivin elinkeinonharjoittaja -käsitteelle laajan sisällön. Esimerkiksi ratkaisussa C-59/12 oli kyse lakisääteiseen sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvasta sairauskassasta, joka oli antanut harhaanjohtavia tietoja asiakkailleen. Tuomioistuin katsoi, että direktiivissä määritellyn elinkeinonharjoittaja-käsitteen ulkopuolelle ei ole jätetty yleishyödyllistä tehtävää hoitavia laitoksia eikä julkisoikeudellisia laitoksia.

KSL:n 2 luvun markkinointia ja menettelyä asiakassuhteessa koskevat säännökset perustuvat pääosin sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin. Kuluttaja-asiamiehen tehtävänä on valvoa kuluttajiin kohdistuvaa markkinointia, ja EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella näyttää olevan selvää, että kuluttaja-asiamiehen tehtäväksi tulisi määritellä sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoinnin valvonta KSL:n 2 luvun säännösten nojalla siitä riippumatta, onko kyse yksityisen tai julkisen taikka kolmannen sektorin palveluntuottajan markkinoinnista.

KKV katsoo, että lakiehdotukseen on edellä olevan johdosta ja selkeyden vuoksi tarpeen lisätä sote-palveluiden markkinoinnin valvontaa koskeva erillinen säännös, josta käy ilmi, että valinnanvapauslaissa tarkoitettujen sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoinnin lainmukaisuutta kuluttajansuojan kannalta valvoo kuluttaja-asiamies. Lain perusteluissa on tarpeen viitata EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön, jossa sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevassa direktiivissä määritellyn elinkeinonharjoittaja-käsitteen ulkopuolelle ei ole jätetty yleishyödyllistä tehtävää hoitavia laitoksia eikä julkisoikeudellisia laitoksia. Kuluttaja-asiamiehen valvonta voisi tällöin kohdistua kaikkiin valinnanvapauslain 2 §:n 4 kohdassa tarkoitettuihin palveluntuottajiin.

Julkisten palvelujen kuluttajansuoja

Valinnanvapautta koskevan lakiehdotuksen 60 §:n perustelujen mukaan julkiset hyvinvointipalvelut, joiden tarjoamisen tavoitteena ei ole taloudellinen hyöty, on katsottu jäävän kuluttajansuojalain sääntelyn ja muiden kuluttajaoikeudellisten sääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle.

Elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan KSL:ssä luonnollista henkilöä taikka yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammattimaisesti tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan hankittavaksi. Lähtökohtaisesti myös julkisyhteisöt tai oikeushenkilöt, jotka ovat julkisyhteisön omistamia, voivat olla KSL:ssä tarkoitettuja elinkeinonharjoittajia. Lain perustelujen mukaan tarkoituksena on ollut kuitenkin rajata julkisyhteisöjen järjestämät, pääosin verovaroin rahoitettavat ja ilman taloudellisia tulostavoitteita tarjottavat palvelut lain soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi elinkeinonharjoittajaa koskevan 5 §:n perusteluissa todetaan, että julkisyhteisöjen tarjoamat lakisääteiset palvelut, kuten koulutus, terveyden- ja sairaanhoito, lasten päivähoito ja muut vastaavat toiminnot, joita ei harjoiteta kaupallisten periaatteiden pohjalta, jäävät kuluttajansuojalainsäädännön ulkopuolelle.

Lakiehdotuksen 60 §:n perustelujen maininta julkisten hyvinvointipalvelujen, joiden tarjoamisen tavoitteena ei ole taloudellinen hyöty, jäämisestä KSL:n sääntelyn ulkopuolelle, on sinänsä yhteneväinen sen tulkinnan kanssa, joka KSL:n elinkeinonharjoittaja-käsitteelle on perinteisesti annettu. Tällaista tulkintaa tukee periaatteessa se, että lakiehdotuksessa tarkoitettujen sosiaali- ja terveyspalvelut rahoitetaan pääosin verovaroin ja asiakkaan maksettavaksi jää vain asiakasmaksuna tai omavastuuna veloitettava maksu.

Toisaalta valinnanvapauslain piiriin kuuluvien sote-palveluiden tarjonta muistuttaa elinkeinonharjoittamista siinä, että toimintaa harjoitetaan ainakin yksityisten palveluntuottajien osalta normaalien liiketoimintaperiaatteiden mukaisesti, joihin kuuluu myös voiton tavoittelu. Kun yksityinen palveluntuottaja tarjoaa sosiaali- ja terveyspalveluja omalla rahalla maksavalle asiakkaalle, asiakkaalla on kuluttajansuojalain mukaiset oikeudet. Sen sijaan, jos asiakas hankkii yksityisen palveluntuottajan ylläpitämästä sote-keskuksesta suoran valinnan palveluja, palveluja käsitellään ehdotuksen 60 §:n mukaan julkisina hyvinvointipalveluina, jotka jäävät kuluttajansuojalain sääntelyn ulkopuolelle. Tällainen ratkaisu ei olisi kuluttajansuojan näkökulmasta

perusteltu.

Kuluttajansuojan toteutumisen kannalta olisi perusteltua, että valinnanvapauslain tarkoittamina julkisina palveluina tuotettavissa sote-palveluissa olisi saman tyyppinen kuluttajansuoja kuin yksityisissä sosiaali- ja terveyspalveluissa jo nykyisin on. Asiakkaan oikeudellinen asema tulee turvata ja sääntelyn on oltava näiltä osin selkeää. Ei ole kestävää luoda sääntelyjärjestelmää, jossa kuluttajien asema riippuu siitä, tuottaako saman palvelun yksityinen vai julkisen sektorin omistama palveluntuottaja tai siitä, onko kyseessä suoran valinnan palvelu, asiakassetelillä hankittava palvelu vai henkilökohtaisella budjetilla toteutettava palvelu.

On ilmeistä, että lakiehdotukselle asetetut päätavoitteetkin edellyttävät kuluttajansuojan linjakasta järjestämistä. Asiakkaiden valinnanvapaus ei voi toteutua tavoitellulla tavalla, jos eroavaisuudet kuluttajansuojasäännösten soveltamisessa pääsevät ohjaamaan asiakkaiden valintoja.

Julkisten sote-palveluiden kuluttajansuojan asianmukainen sääntely on KKV:n käsityksen mukaan huolellista jatkovalmistelua edellyttävä kysymys. Viittaamme siihen, että sääntelytarpeiden pohdintaa varten on jo aiemmin asetettu työryhmä, jonka ehdotukset eivät kuitenkaan johtaneet lainsäädäntötoimiin. Julkisten palveluiden kuluttajansuojan parantamiseksi hahmoteltiin ns. asiakkaansuojajärjestelmää (Asiakkaansuojan kehittäminen julkisissa hyvinvointipalveluissa, 13/2011).

Työryhmän arvio oli jo vuonna 2011, että julkisten palveluiden tarjoaminen on lähentynyt merkittävästi yksityistä elinkeinonharjoittamista, eikä julkisen sektorin palveluasiakkaita ole perusteltua jättää kuluttajansuojan osalta heikompaan asemaan. Valinnanvapauslaki tähtää siihen, että asiakkaat voivat valita laissa tarkoitetun sote-palveluntuottajan tasavertaisessa asemassa olevien julkisten ja yksityisten palveluntuottajien keskuudesta. Niin palveluntuottajien tasavertaisen kohtelun vaatimus kuin tarve turvata asiakkaiden oikeudellinen asema edellyttävät näiden palveluiden kuluttajansuojan sääntelyä.

Sääntelyn toteuttamistapoja arvioitaessa on huomattava, ettei kuluttajansuojalakikaan tällä hetkellä sisällä sosiaali- ja terveyspalveluita tai muita henkilöön kohdistuvia palveluja koskevia säännöksiä. Yksityisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin on nimenomaisten säännösten puuttuessa sovellettu oikeuskäytännössä kuluttajansuojalain 8 luvun palvelusäännöksistä ilmeneviä periaatteita. KKV:n arvio on, että jatkovalmistelussa tulee valmistella ensisijaisesti kuluttajansuojalakiin sijoitettavat uudet säännökset, jotka kattavat sosiaali- ja terveyspalveluiden sääntelytarpeet. Samalla olisi tarkoituksenmukaista tarkastella kuluttajansuojalain muutostarpeita palveluiden osalta laajemminkin. Kuluttajariitalautakunnan tehtävänä on palvelujen laatua ja muuta sopimuksenmukaisuutta koskevien yksittäisten riitatapausten ratkaiseminen, ja lautakunnan rooli tulee säännösmuutoksia tehtäessä myös ottaa huomioon.

Asiakskeskus

Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksessa tavoiteltavat hyödyt rakentuvat pitkälti sen varaan, että asiakkaat liikkuvat aktiivisesti markkinoilla ja käyttäytymisellään ohjaavat palveluita kehittymään toivomaansa suuntaan ja näin luovat painetta palveluntuottajien väliseen kilpailuun. Siksi olisi tärkeää, että uudistuksessa kiinnitettäisiin huomiota siihen, miten kansalaiset saataisiin ensinnäkin tietoisiksi mahdollisuuksistaan tehdä valintoja ja miten heitä voidaan toisaalta tukea päätöksenteossa.

Lakiluonnoksen 32 §:ssä säädettäisiin, että maakunnan olisi huolehdittava siitä, että asiakkaat saisivat valinnanvapauslain tarkoittamia palveluja, valinnanvapautta ja valinnanvapauden käyttämistä koskevaa ohjausta ja neuvontaa sekä tukea valinnanvapauden käyttämiseen. Suoran valinnan palvelujen tuottajilla on puolestaan velvoite ohjata ja neuvoa asiakasta niin, että hän saa palveluita sen mukaan kuin sote-alan substanssilainsäädännössä määritellään.

Maakunnille ja tuottajille lakiluonnoksessa asetetut velvoitteet ohjaisivat osaltaan asiakkaita valinnanvapauden

käyttämässä. Näyttäisi kuitenkin siltä, että asiakkaiden aktivoiminen valinnanvapausjärjestelmän hyödyntämiseksi ei kuuluisi varsinaisesti minkään tahon tehtäväksi. On mahdollista, että uuteen järjestelmään jäisi tätä koskeva aukko. Ajan myötä juuri tämä saattaa muodostua tekijäksi, joka heikentäisi ja hidastaisi järjestelmän potentiaalisten hyötyjen saavuttamista.

KKV on hahmotellut selvityksessään (5/2016, Kilpailun mahdollisuudet ja edellytykset sote-palveluissa) Ison-Britannian Healthwatchin (ks. <http://www.healthwatch.co.uk/>) tyyppistä sosiaali- ja terveystalouden asiakaskeskusta, "sote-vahtia" (jäljempänä "asiakaskeskus").

Asiakaskeskus olisi niin järjestäjä- kuin tuottajatahoista erillinen ja riippumaton toiminto, joka huolehtisi asiakkaiden valinnanvapauden toteutumisen kannalta keskeisten edellytysten täyttymisestä. Asiakaskeskus tukisi asiakkaita aktiivisissa valinnoissa tekemällä heidät tietoisiksi omista oikeuksistaan ja tarjoamalla heille ajantasaista ja vertailukelpoista tietoa mahdollisista vaihtoehdoista. Kyseessä olisi sote-palveluiden kysyntäpuolta vahvistavasta toiminnosta, joka tätä kautta osaltaan edistäisi markkinoiden toimivuutta.

Toteutuessaan asiakaskeskuksella olisi muun muassa seuraavanlaisia tehtäviä: kansalaisten kannustaminen ja tukeminen päätöksenteossa (tieto, tiedon hyödyntämisen työkalut), jatkuva tiedonkeruu palveluntarjoajilta ja asiakkailta sekä tietojen analysointi (asiakaspalautteet ja -kyselyt, vertaisverkostot) sekä tiivis yhteistyö (laatukriteerien ja -standardien kehittäminen) ja tietojen vaihto laatuviranomaisten kanssa. Myös maakunnat ja palveluiden tuottajat voisivat tarvittaessa hyödyntää asiakaskeskuksen palveluja.

Asiakaskeskuksella olisi tiivistä yhteistyötä ja tietojen vaihtoa eri tahojen kanssa. Siitä ei välttämättä tulisi uutta itsenäistä viranomaista, vaan se voitaisiin integroida osaksi jo toiminnassa olevaa organisaatiota. Esimerkiksi Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitoksella (THL) on valmiina sekä osaamista, tietoa että järjestelmiä kyseisen toiminnan järjestämiseen.

Myös Kilpailu- ja kuluttajavirastolla voisi olla sille säädettyjen tehtävien nojalla (661/2012) rooli asiakaskeskustoiminnossa. Viraston tehtäväksi on säädetty muun muassa esitysten ja aloitteiden teko kilpailun edistämiseksi, kuluttajavalistuksen ja -kasvatuksen toteuttaminen sekä toimialaansa liittyvien tutkimusten, selvitysten ja vertailujen tekeminen. Joka tapauksessa mahdollisen uuden sosiaali- ja terveystalouden asiakaskeskuksen organisoimisessa tulisi kiinnitetään erityistä huomiota siihen, ettei järjestelmää kehittävä ja valvovaan toimintokokonaisuuteen synny päällekkäisyyksiä.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston resurssit

Sekä lakiluonnoksen perusteluissa että vaikutusarvioinnissa todetaan, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston rooli kilpailuneutraaliteetin valvojana on jatkossa niin valinnanvapausjärjestelmän toimivuuden kuin maakuntien liikelaitosten ja yksityisen palvelutuotannon tasapuolisten toimintaedellytysten seurannassa ja valvonnassa merkittävä. Lisäksi todetaan, että KKV ei toimisi pelkästään markkinaehtoisen hinnoittelun valvojana vaan myös kaikkien muidenkin kilpailuneutraaliteettia vaarantavien ehtojen ja menettelyiden valvojana.

Lakiluonnoksessa todetaan, että valvonnan toimivuuden kannalta olennaista on myös riittävä resursointi, sillä maakuntien ja niiden palvelukeskusten tulo neutraaliteettivalvonnan piiriin merkitsee varsin isoa soveltamisalan laajenemista ja etenkin alkuvuosina myös suurta joukkoa kysymyksiä ja selvitystehtäviä.

Valinnanvapauten perustuva sote-järjestelmä loisi merkittävän haasteen sekä kilpailuvalvonnalle että kuluttajansuojan valvonnalle. Näyttäisi siltä, että sekä kilpailulain että kuluttajansuojalain soveltamisalaa laajennettaisiin olennaisesti valinnanvapausuudistuksen myötä. Kilpailuneutraaliteettivalvonnan piiriin tulisivat valinnanvapausjärjestelmän piirissä olevat julkisesti rahoitetut sote-palvelut, ja kuluttajansuoja ulotettaisiin myös valinnanvapauspalveluihin. Edellä mainittujen lisäksi kuluttajansuojalain markkinointia koskevat säännökset voisivat tulla koskemaan myös valinnanvapauspalvelujen markkinointia, mikä lisäisi KKV:n

valvontatehtäviä.

Jo kilpailulain nykyisestä neutraliteettivalvonnasta saatujen kokemusten perusteella on selvää, että esimerkiksi erilaiset lain soveltamisalaan liittyvät rajanvetokysymykset tulevat olemaan etenkin valvonnan käynnistyessä yleisiä ja vievän runsaasti resursseja. Uudistuksen käyttöönottovaiheessa myös monenlaisten ohjaus- ja neuvontapalvelujen merkitys korostuu.

KKV tulisi olemaan yksi varsin monitahoisen järjestelmän valvontaan osallistuvista viranomaisista. Tämä edellyttäisi virastolta panostusta myös viranomaisten väliseen yhteistyöhön ja tiedonkulkuun, jotta päällekkäisyyksiltä vältytään ja järjestelmän potentiaali saadaan täyteen käyttöön.

Kaiken kaikkiaan näiden Kilpailu- ja kuluttajavirastolle suunniteltujen valvonta-, ohjaus- ja neuvontatehtävien arvioitu henkilöressitarve on 10 htv, missä on mukana vuoden 2018 talousarvioesityksessä tarkoitettu 280 000 €:n määrärahalisäys (4 htv). Lisäressitarpeeksi arvioidaan näin ollen 6 henkilötyövuotta vastaava määrärahalisäys. Mahdolliseen kuluttajansuojan valvontaan liittyvää lisäresursointitarvetta ei pystytä vielä tässä vaiheessa määrittämään. Myöskään mahdolliseen asiakaskeskustoimintoon osallistumista ei ole otettu huomioon tässä.

76. 20. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

Ei vastauksia.

77. 21. Yksilöidyt muutosehdotukset lakiluonnokseen.

Ei vastauksia.