



Viite: STM:n lausuntopyyntö 3.11.2017

HALLITUKSEN ESITYSLUONNOS ASIAKKAAN VALINNANVAPAUSTESTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA

Seuraavassa on esitetty tiivistetysti työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmia ja kommentteja hallituksen esitysluonnokseen. Lisäksi liitteenä on säännöskohtaista tarkastelua konkreettisine esityksineen. Työ- ja elinkeinoministeriön mielestä esitys antaa hyvän pohjan kilpailuneutraliteetin toteutumiselle sekä erikokoisten yritysten markkinoille pääsemiselle. Lisäksi asiakasnäkökulmasta esitys parantaa kansalaisten pääsyä esimerkiksi erikoislääkäripalveluiden piiriin. TEM:n lausunnon on koennut yritys- ja alueosasto.

Yritysten, etenkin pk-yritysten, markkinoille tulon edistämisen huomioiminen

- Valinnanvapauslainsäädännön valmistelun yksi keskeinen tavoite on edistää sote-palveluiden markkinoiden avaamista sekä lisätä erikokoisten yritysten toimintamahdollisuuksia. Valinnanvapauden piiriin syntyvän sote-palvelumarkkinan on oltava riittävän suuri, jotta markkinoille pyrkiminen olisi aidosti kannustavaa erikokoisille yrityksille. Sotemarkkinan syntymisen kannalta keskeisiä tekijöitä ovat suoran valinnan palvelut (18 §) sekä asiakassetelipalvelut (24 §).
- Digitaaliset järjestelmät ovat tärkein ja kustannustehokkain tapa tuottaa yhteismittalista laatu- ja vaikuttavuustietoa. Digitaaliset informaatiopalvelut ovat keskeinen keino siihen, miten asiakas saa valintansa tueksi luotettavan laatuarvion palvelutuottajista ja asiantuntijoiden osaamisesta. Maakunnilla pitäisi olla yhteinen laatu järjestelmä. Laatu järjestelmä edistäisi palveluiden vertailtavuutta yli maakuntien rajojen sekä parantaisi myös kustannus/laatu -suhteen arviointia.
- Palveluntuottajien hyväksymis- ja sopimusmenettelyt tulee pitää mahdollisimman matalina, jottei hallinnollisesta taakasta tule liian raskasta pienille yrityksille.
- Palveluntuottajien kannalta on erityisen tärkeää, että korvauserusteet ovat hyvissä ajoin tiedossa ja niihin liittyvät muutokset ovat ennakoitavissa. Myös sillä, paljonko ja missä tilanteissa maakunnille annetaan uudistuksessa harkintavaltaa, on yritysten kannalta keskeinen merkitys. Esimerkiksi palvelun tuottajien hyväksymis- ja sopimusmenettelyt voivat esityksen mukaan vaihdella maakunnittain, mikä voi vaarantaa palveluntuottajien yhdenvertaisen ja syrjimättömän kohtelun.

- Uudistuksessa palveluntuottajien tulee kilpailla asiakkaista lähtökohtaisesti samoilla säännöillä, eikä mitään palveluntuottajaa voida suosia esimerkiksi verotuksen, tukien tai muiden vaatimusten osalta. Palveluiden järjestämisen ja tuottamisen pitäisi olla myös erotettu toisistaan siten, että ei kilpailuneutraliteettiongelmia synny.
- Tiivistäen voidaan todeta, että lakiehdotuksessa on pääsääntöisesti tyydyttävällä tavalla huomioitu kilpailuneutraliteetin toteutuminen asiakkaan valinnanvapauden mukaisissa palveluissa. Vaikka erityisesti siirtymävaiheessa julkisesti omisteisilla sote-keskuksilla on etusija-asema yksityisesti omistettuihin toimijoihin nähden, voidaan ehdotusta tältäkin osilta pitää yksityisten toimijoiden kannalta kohtuullisena kompromissina. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää kuitenkin ehdotuksen 58 §:n säännöksiä tavoitteellisesti syrjivinä ja siten kilpailuneutraliteettivoitteiden estävinä.

Toimintatapojen kehittäminen ja innovaatiot

- Yritysten kannalta olisi tärkeää, että lainsäädäntö kannustaisi myös ennaltaehkäisevään toimintaan. Ennaltaehkäisevä työ on sote-palvelujen tuottajan näkökulmasta investointi, jolla pienennetään asiakaspopulaation riskiä. Tuottajan tulisi saada investoinnin hyöty itselleen, jotta investointeja tehtäisiin.
- Keskeisin toimintatapojen uudistamisen ja innovaatioiden lähde ovat digitalisaatio ja uudet teknologiat. Sote-palvelujen digitalisointi on yksi mahdollisuus parantaa sote-palveluiden saatavuutta. Etäkonsultaatioiden ja muiden modernien ratkaisujen hyödyntämisen pitäisi olla laajasti mahdollista aina silloin, kun asiakkaan palvelutarpeeseen voidaan niitä hyödyntämällä vastata.
- Maakunnilla pitäisi myös olla kannustin jatkuvasti kehittää ja seurata palveluketjujen vaikuttavuutta sekä käyttöönottaa uusia, tehokkaampia ja vaikuttavampia sekä palvelujen laatua parantavia innovaatioita. Erityisen tärkeää tämä on teknologisten ja digitaalisten innovaatioiden saamiseksi käyttöön.
- Innovatiivisilla hankintamenettelyillä voidaan huomattavassa määrin vaikuttaa siihen, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita tullaan jatkossa tuottamaan. Maakuntien hankintaosaaminen on tässä keskeistä. Hankinnoissa tulisi mahdollisuuksien mukaan hyödyntää vaikuttavuusinvestointimallia, jossa suoritteiden sijaan ostetaan ratkaisuja.

Soten ja kasvupalvelujen integraatio

- Uudistuksessa on tärkeä varmistaa sote-palvelujen sisäisen integraation lisäksi myös sote-palveluiden ja muiden palveluiden riittävä integraatio. Tämä tarkoittaa käytännössä esimerkiksi sote-palveluiden ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien työnhakijoiden työllistymistä edistävien palveluiden (kasvupalvelut) integroimista asiakkaiden tarpeita vastaavaksi palvelukokonaisuudeksi.
- Lakiesityksessä tulee selkeästi kuvata esille, että palveluyksikön tai sosiaali- ja terveyskeskuksen yhteydessä voi olla tarjolla myös muita palveluja kuten kasvupalveluja tai että palveluja voi järjestää esimerkiksi mobiilisti ja että niitä voidaan tarjota myös erilaisissa etäpisteissä, joissa on tarjolla myös muita palveluja. Palvelujen yhteenso-

vittaminen ja monimuotoiset järjestämistavat monipuolistavat palvelumarkkinoita ja mahdollistavat yrityksille mm. palveluinnovaatiot.

Häiriötilanteiden huomioiminen

- Työ- ja elinkeinoministeriö pitää välttämättömänä, että häiriötilanteisiin valmistautumisesta ja siihen liittyvistä varautumisvelvoitteista säädettäisiin yleisellä tasolla lailla, jotta asia ei jäisi pelkästään tuottajan kanssa tehtävän sopimuksen varaan.

Kuluttaja- ja kilpailuviraston vahvistaminen

- Työ- ja elinkeinoministeriö pitää välttämättömänä, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on kilpailuneutraliteetin valvontaa varten riittävät toimivaltuudet ja resurssit. Myös ministeriön lausunnossa edellytetty kuluttajansuojan huomioon ottaminen jatkovalmistelussa tuottaa resurssitarpeita.

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

- Markkinoiden muotoutumisessa markkinoiden avaamisen ja kehittymisen alkuvaihe ovat tärkeitä. Lain voimaantulosäännöksiä ja siirtymäaika-ajaksi tulee olla sellaiset, ettei haitallista valikoitumista pääsisi uudistuksen alkuvaiheessa tapahtumaan, vaan muutos olisi hallittu.
- Uudistuksen käyttöönotto edellyttää, että käytössä on myös riittävät valmiudet asiakastietojen siirtoon, listautumisjärjestelmän käyttöön ja korvausjärjestelmän ylläpitoon. Palveluntuottajat pystyvät suunnittelemaan toimintaansa vasta, kun niillä on palvelun tuottamiseen tarvittavat keskeiset tiedot käytettävissään. Asiakkaiden on puolestaan saatava riittävän ajoissa tietoa päätöksentekonsa tueksi, jotta valinnanvapautta osattaisiin hyödyntää.
- Yrittäjän näkökulmasta on keskeistä, että siirtymävaiheen järjestelyt ovat ennakoitavia. Ehdotuksessa tulisi myös avata, miten uudistus vaikuttaa jo tehtyihin voimassa oleviin ulkoistuksiin ja nykyiseen palvelusetelijärjestelmään.

Osastopäällikkö,
Ylijohtaja



Marja-Riitta Pihlman

Teollisuusneuvos



Marjukka Aarnio

JAKELU elinkeinoministeri Mika Lintilä
työministeri Jari Lindström
erityisavustaja Jannika Ranta
erityisavustaja Jami Arvola
TEM/osastot
TEM/sote-valmisteluryhmä
TEM/maakuntauudistuksen valmistelun ohjausryhmä
TEM/ALKE- ja kasvupalvelulain lakityöryhmä

Liite

Säännöskohtaista tarkastelua

Määritelmät (2 §)

Säännöksessä määritellään erikseen palveluntuottaja ja yksityinen palveluntuottaja, joka maakuntien yhtiöiden osalta antaa harhaanjohtavan kuvan. Millä juridisilla perusteilla maakunnan omistama yhtiö määritellään yksityiseksi palveluntuottajaksi eli tavallaan katsotaan, että yhtiöittäminen sisältäisi myös yksityistämisen? Asiaa selkeyttäisi, jos säännöksen määritelmiä täsmennettäisiin esimerkiksi seuraavasti:

Yksityisellä palveluntuottajalla tarkoitetaan osakeyhtiötä ja muuta yhtiötä, yhteisöä, yhdistystä, osuuskuntaa, säätiötä ja itsenäistä ammatinharjoittajaa, joka tuottaa tämän lain mukaisen valinnanvapauden piiriin kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja ja jonka määräysvaltaa ei käytä joko julkisyhteisö tai useat julkisyhteisöt yhdessä. Laissa yksityiseen palveluntuottajaan rinnastetaan myös maakunnan yhtiö.

Maakunnan liikelaitoksen sote-keskus (16 §)

Maakunnalla ei ole velvollisuutta perustaa erillistä yhtiötä yksityisten kanssa kilpailevaa sote-keskusten toimintaa varten eikä niillä ole velvollisuutta harjoittaa sote-keskustoimintaa maakunnan muusta toiminnasta erillisen liikelaitoksen muodossa. Riittävää on, että lain 56 §:n mukaisesti liikelaitosten sote-keskusten toiminta on kirjanpidollisesti eriytettyä.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tätä kansallisen kilpailulainsäädännön näkökulmasta riittävänä mutta toteaa, että EU-oikeudellinen arviointi on sidoksissa siihen, miten arvioidaan esityksessä omaksuttua tapaa perustaa ehdotettu järjestelmä solidarisuusperiaatteelle siten, että ei-taloudellista yhteiskunnan järjestämää palvelua täydentävät valinnanvapausperiaatteen mukaiset palvelut.

Kilpailun toimivuuden kannalta erillisen yhtiön perustaminen olisi toivottavinta, mutta hallituksen esitys kokonaisuutena arvioiden pelkkää kirjanpidollista eriyttämistäkin voidaan pitää tyydyttävänä ratkaisuna. Maakunnan voi kuitenkin muista syistä olla tarkoituksenmukaista perustaa erillinen yhtiö varsinkin sellaisiin valinnanvapauspalveluihin, joissa maakunta haluaa aktiivisesti ja laaja-alaisesti tai maakuntarajat ylittävästi kilpailla yksityisesti omistettujen yritysten kanssa erityisesti vaativammista sote-palveluista.

Maakunnan sote-yhtiöt toimisivat normaalein kaupallisin ehdoin ilman erioikeuksia. Tällaiset markkinaehtoisesta toiminnasta yritysten kanssa kilpailevat yksiköt eivät myöskään olisi hankintalain (1397/2016) 5 §:n 4 kohdassa tarkoitettuja julkisoikeudellisia laitoksia eli hankintayksiköitä. Maakuntien liikelaitosten omistamalla sote-keskuksilla olisi kuitenkin nimenomaisesti laissa tarkoitettu velvoite turvata palvelut kaikissa tilanteissa, joten ne olisivat selkeästi hankintayksiköitä riippumatta 56 §:n mukaisesta erilliskirjanpitovelvoitteesta. Jotta asiassa ei ilmenisi epäselvyyttä, 16 §:n 2 momentin yksityiskohtaisiin perusteluihin voisi olla tarpeen kirjata, että maakunnan perustamiin, yksityisten kanssa tasavertaisesti asiakkaista kilpaileviin yhtiöihin ei sovelleta hankintalain säännöksiä.

Suoran valinnan palvelut (18 §)

Uusi ehdotusluonnos mahdollistaa aikaisempaa paremmin eri kokoisten yritysten osallistumisen markkinoille suoran valinnan palveluvalikoiman ollessa suppeampi kuin edellisessä ehdotuksessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää 18 §:n 1 momentissa ehdotettua palvelusisältöä riittävän kattavana ja tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena, vaikka siitä on aiempaa ehdotukseen verrattuna karsittu merkittävästi erityisesti sosiaalipalveluita.

18 §:n 1 momentti

Valinnanvapauslakiesityksen 18 §:n 1 momentissa tarkoitetuista sosiaali- ja terveyskeskuksissa tuotettavista suoran valinnan palveluista työttömien työllistymistä edistävän monialaisen palvelun kannalta keskeisiä palveluja ovat erityisesti terveydenhuoltolain 13 §:ssä tarkoitettu terveysneuvonta ja (työttömien) terveystarkastukset, terveydenhuollon ja sosiaalihuollon ohjaus ja neuvonta, kuntoutusneuvonta ja -ohjaus sekä toiminta- ja työkyvyn sekä kuntoutustarpeen arviointi.

Valinnanvapauslakiesityksen mukaan sosiaali- ja terveyskeskuksen suoran valinnan palveluihin kuuluisivat myös yleislääketieteen alaan kuuluva asiakkaiden oireiden, toimintakyvyn ja sairauksien tutkimus, toteaminen ja hoito liittyen esimerkiksi tuki- ja liikuntaelinsairauksiin, sydän- ja verisuonisairauksiin, verenpainetautiin, diabetekseen, allergiaan, hengityselinsairauksiin, toiminnallisiin häiriöihin ja mielenterveys- ja päihdehäiriöihin kuten masennus- ja ahdistushäiriöihin, unettomuuteen, päihteiden haitalliseen käyttöön ja lieviin riippuvuuksiin. Kaikki edellä mainitut sairaudet ja häiriöt voivat pitkittää henkilön työttömyyttä ja olla esteenä työllistymiselle. Pitkäaikaistyöttömyyden ennaltaehkäisyn kannalta on tärkeää, että henkilö voidaan tarvittaessa ohjata joustavasti ja nopeasti tarvittaviin tutkimuksiin ja hoitoon.

Myös suunhoidon yksikössä tuotettavat suun terveydenhuollon suoran valinnan palvelut ovat merkityksellisiä työllistymisen ja sosiaalisen osallisuuden edistämisen kannalta. Erilaisten selvitysten mukaan heikko suun terveys aiheuttaa terveydellisiä riskejä ja sosiaalista ulkopuolisuutta.

Lain 18 §:n 2 momentissa luetellut erikoissairaanhoidon palvelut (sisätaudit, lasten-taudit, geriatria ja silmätaudit) ovat tervetullut lisää lähellä tarjottaviin sote-keskusten palveluihin nimenomaan asiakkaan kannalta, koska ne selkeästi parantavat asiakkaan lähellä tarjottavien palveluiden määrää ja siten vähentävät tarvetta asioida liikelaitoksen erikoissairaanhoidon yksiköiden kanssa. Tämä vähentää myös julkisia kustannuksia, koska erityisesti maaseudulla terveyskeskukset ovat matalalla kynnyksellä lähettäneet asiakkaita taksilla keskuskaupunkeihin vastaanotolle.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei sinänsä pidä välttämättömänä, että sote-keskusten yhteydessä tarjottavat palvelut ovat nimenomaisesti juuri laissa erikseen luetellut palvelut, tarvittaessa voidaan säätää myös muista palveluista tai antaa maakunnalle liik-kumavaraa, kunhan palveluiden volyyymi ja tarjontamahdollisuudet vastaavat mo-mentissa nyt esitettyä.

Toisaalta on huomioitava, että suoran valinnan palveluiden laajentaminen terveydenhuollon ammattihenkilöiden konsultaatio- ja vastaanottopalveluihin siinä laajuudessa kuin mitä ehdotuksessa on esitetty voi olla myös haaste pienemmille yrityksille. Pk-yritysten toiminnan kannalta on keskeistä, miten käytännössä alueellisesti toteutetaan säännöksessä määriteltyjen erikoislääkäreiden konsultaatiot. Erityisesti pienempien yritysten kannalta on tarpeen, ettei 2 momentissa mainittujen erikoislääkäripalvelujen osalta edellytetä kohtuuttoman laajasti ja kokoaikaisesti nimenomaan avovastaanoton palveluja. Pienemmillä yrityksillä voisi siten olla harvemmin tarvittavissa palveluissa erityisesti etäyhteydellä tai rajoitetumman ajan tarjolla momentissa lueteltuihin sairauksiin liittyviä terveydenhuollon ammattihenkilöiden palveluja.

Lain 18 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteluissa mainitaan, että avovastaanoton palvelujen ohella asiakkaiden tutkimus vai tapahtua myös esimerkiksi etäyhteydellä. Kotikäynnit ovat niin ikään mahdollisia.

Lain perusteluihin olisi selventävästi kirjattava myös se, että liikelaitosten tapaan myös sote-keskuksella voisi olla normaalin kiinteässä toimipaikassa annettavan palvelutarjontansa lisäksi mobiili yksikkö tai jopa rajoitetusti muualla taikka ajoittain annettava avovastaanotonkin palvelu. Tällainen suppea lisäpalvelu voisi olla mahdollinen esimerkiksi alueilla, jossa sesonkiaikaan on normaalia enemmän kysyntää taikka pienessä taajamassa, jossa muutoin ei olisi edellytyksiä kokoaikaisen tai normaalin toiminnan ylläpitämiseen. Tällaiseen palvelupisteeseen voitaisiin integroida myös esimerkiksi kasvupalveluja

Laboratorio- ja kuvantamispalveluiden osalta saattaisi kuitenkin olla tarpeen tarkentaa perusteluissa tai myöhemmin annettavassa ohjeistuksessa mitä näillä palveluilla tarkemmin ottaen tarkoitetaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää asiakkaiden kannalta tervetulleena myös sitä, että maakunta voi ja sen tuleekin tarjota, ei vain omansa, vaan myös yksityisten omistamien sote-keskusten yhteydessä ns. jalkautettuja palveluita, kuten esimerkiksi liikkuvan sosiaalihuollon ryhmän palveluja.

Asiakassetelipalvelut (24 §) ja henkilökohtainen budjetti 6 luku

Ehdotuksen asiakassetelipalvelut ja henkilökohtainen budjetti antavat pk-yrityksille uusia mahdollisuuksia osallistua em. säännöksissä määriteltyjen palveluiden tuottamiseen, koska ehdotettu sääntely mahdollistaa myös rajatun palvelukokonaisuuden tarjoamisen.

Esityksen mukaan asiakas maksaisi asiakassetelillä annettavasta palvelusta vain sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaisen asiakasmaksun. Asiakas voisi halutessaan käyttää omia varojaan ja maksaa asiakassetelin arvon lisäksi itse lisäpalveluita. Tällöin hän maksaisi itse kokonaan ostamansa lisäpalvelun hinnan. Epäselväksi jää miten tässä yhteydessä määritellään lisäpalvelu. Asiaa olisi hyvä avata ehdotuksen perusteluissa. Ajantasainen ja yhteinen kuvaus palvelutuotteista, joihin asiakassetelit ja korvaukset perustuisivat, helpottaisi mahdollisia tulkin- takysymyksiä

Nykyisiä kokemuksia palvelusetelien käytön vähäisyydestä ei tule siirtää asiakaseteleihin, sillä nyt hallituksen ehdotuksessa on määritelty mitkä palvelut ainakin tulee tarjota asiakaseteleillä. Maakuntia tulee kannustaa ottamaan käyttöön asiakasetelit mahdollisimman laajasti, jotta asiakaseteleillä maksettavia palveluita on riittävä määrä saatavuuden, savutettavuuden ja palvelusetelikokonaisuuden toimivuuden edistämiseksi sekä sen varmistamiseksi, että myös muissa kuin suoran valinnan palveluissa toteutuu asiakkaan mahdollisuus valita palveluntuottaja.

Lain 24 §:n 1 momentissa luetellaan asiakasetelillä annettavat valinnanvapauspalvelut. Luetteloa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena erityisesti useimmin tarvittavien ja jo nyt laajasti yksityisiltä ostettavien sosiaalipalvelujen, kuten asumispalvelujen näkökulmasta. Momentin 10 kohdassa mainitaan myös kiireetön leikkaussalitoiminta siltä osin kun palveluja ei ole keskitetty valtakunnallisesti tai alueellisesti yliopistolliseen sairaalaan tai vastaavaan yksikköön. Tällaiset leikkaukset edellyttävät kuitenkin yksityiseltäkin palvelun tarjoajalta asianmukaisia leikkaussaliolosuhteita, anestesiologian erikoisalaneläinpalveluita ja riittäviä päivystysvalmiuksia jälkihoidon ja leikkausten välittömien komplikaatioiden toteamisen ja hoidon turvaamiseksi. Lain perustelujen mukaan siirto asiakasetelillä toteutettavaksi voi olla tarkoituksenmukaista tilanteissa, jossa esimerkiksi lähetemäärien vaihtelu aiheuttaa ruuhkaa kiireettömien leikkausten osalta. Joidenkin isompien leikkausten (lonkkaleikkaukset) osalta leikkausten keskittämisestä keskussairaaloihin säädetään kuitenkin erikseen.

Selvää on, että parhaillaan toteutettava leikkaustoiminnan keskittäminen yliopistosairaaloihin aiheuttaa maan eri osissa alueellista kritiikkiä ja huolta palveluiden turvaamisesta. Tämä heijastuu myös valinnanvapauslain asiakasetelin laajuutta koskeviin kantoihin. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan palvelujen saatavuus ei sinänsä riipu siitä, omistaako palveluja tuottavan yksikön julkinen sektori vai yksityinen toimija. Samalla on huomattava, että erityisesti 10 ja 11 kohdissa mainittujen vaativampien palvelujen tarjoaminen edellyttää yksityiseltä palveluntuottajalta merkittäviä investointeja, joten on oletettavaa, ettei tällaista palvelua voi tarjota voimavaroiltaan pieni yritys. Myös julkinen sektori omistaa jo nyt leikkaustoimintaa harjoittavia kaupallisia yrityksiä. Valinnanvapauslain asiakasetelisääntely antaa siten myös julkisen sektorin omistamille yrityksille uusia valtakunnallisia liiketoimintamahdollisuuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää asiakasetelin antamista koskevaa säätelyä asiakkaan kannalta tervetulleena ja palvelujen saatavuutta parantavana uudistuksena. Asiakaseteli on keskeinen väline palveluiden nopeamman saatavuuden turvaamiseksi. Erityisen tärkeää on, että setelin voi saada myös 24 §:n 1 momentin 10 kohdassa tarkoitettuihin kiireettömiin leikkauksiin ja momentin 11 kohdassa mainittuihin sairaanhoidollisiin käynteihin.

Laiassa on lisäksi ns. turvatakuut maakunnan omalle toiminnalle tilanteissa, joissa asiakasetelin käyttöönottoa on välttämättä rajattava palvelukokonaisuuksien toimivuuden tai kustannustehokkuuden vuoksi taikka siksi, että potilasturvallisuus vaarantuu. Seteliä ei myöskään tarvitse antaa, jos 10 ja 11 kohdissa mainittujen palvelujen antaminen vaarantaa liikelaitoksen lakisääteisistä tehtävistä suoriutumisen. Lain perusteluissa on selostettu esimerkein tilanteita, joissa potilasturvallisuuden katsotaan vaarantuvan. Yhtenä tällaisena tekijänä voidaan ottaa huomioon myös henkilöstön vaihtuvuus ja hakeutuminen asiakaseteliä käyttävien yritysten palvelukseen. Poikkeusperusteena voi olla myös maakunnan varautuminen häiriötilanteisiin, päivystyksen

järjestäminen tai velvoite kouluttaa terveydenhuollon ammattihenkilöstöä. Lain perusteluissa muistutetaan myös, että KKV voi tältä osin valvoa rajausten käyttöä.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että 24 §:n 2 ja 3 momentissa ehdotetut poikkeukset ja keinot rajata asiakassetelin antamista turvaavat riittävällä tavalla maakunnan toimintaa.

Maakunnan ja maakunnan liikelaitoksen vastuu palvelujen yhteensovittamisesta (36 §)

Valinnanvapauslakiesityksessä tulee kiinnittää huomiota työttömien tarvitsemiin palveluihin. Esityksen mukaisen maakunnan liikelaitoksen velvollisuuden huolehtia palvelujen yhteensovittamisesta tulisi kattaa myös muut asiakkaan mahdollisesti tarvitsemat maakunnan tai muun toimijan palvelut kuin sosiaali- ja terveyspalvelut.

Lakiesityksen 36 §:n 2 momentin mukaan maakunnan liikelaitoksella olisi velvollisuus huolehtia asiakkaan palvelujen yhteensovittamisesta sekä oman palvelutuotannon osalta että suoran valinnan palvelujen osalta siinä tapauksessa, että asiakas saa suoran valinnan palvelujen lisäksi maakunnan liikelaitoksen vastuulla olevia muita kuin suoran valinnan palveluja. Liikelaitoksen olisi huolehdittava palvelujen yhteensovittamisen edellyttämästä yhteistyöstä palveluntuottajien välillä. Lisäksi maakunnan olisi huolehdittava siitä, että asiakkaat saavat palvelujen yhteensovittamiseen liittyvää neuvontaa ja ohjausta. Palvelujen yhteensovittamisessa ja siihen liittyvässä neuvonnassa ja ohjauksessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota asiakkaisiin, jotka tarvitsevat yhteen sovitettavia palveluja tai paljon palveluja ja jotka ovat erityisen tullen tarpeessa.

Työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteilla olevan alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lakiesityksen 22 §:n mukaan maakunnan olisi huolehdittava, että yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevat asiakasryhmät ja asiakkaat tunnistetaan ja heidän tarvitsemansa palvelukokonaisuudet määritellään. Palvelukokonaisuuteen voisi kuulua myös kunnan, muun viranomaisen tai tahon järjestämiä palveluja.

Esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on tuotu esille, että maakunnan olisi palveluja järjestäessään huolehdittava, että mahdolliset maakunnan liikelaitoksen sosiaalipalvelut tai asiakasseteli- tai henkilökohtaisen budjetoinnin palvelut, sosiaali- ja terveyskeskusten palvelut, Kelan palvelut, maakunnan julkisen hallintotehtävän palvelut sekä kasvupalvelun palveluntuottajien palvelut integroidaan niin, että palvelut muodostavat tehokkaan ja vaikuttavan palvelukokonaisuuden työnhakijan työllistymiseksi. Palvelujen yhteensovittamisvelvoite olisi laaja, ja kattaisi kasvupalvelujen lisäksi saman asiakkaan tarpeisiin liittyvät muut maakunnan palvelut.

Vastaavalla tavalla myös valinnanvapauslakiesityksen yhteensovittamisvelvoitteen tulisi kattaa sosiaali- ja terveyspalvelujen lisäksi saman asiakkaan tarpeisiin liittyvät muut maakunnan palvelut kuten kasvupalvelut.

Ehdotamme, että perusteluihin tulisi lisätä, että yhteensovittamisvelvoite koskee lisäksi maakunnan muita palveluita.

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu

Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) tuli voimaan 1.1.2015. Työllistymistä edistävällä monialaisella yhteispalvelulla tarkoitetaan yhteistoimintamallia, jossa työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja Kansaneläkelaitos yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun toimintamallin keskeisenä sisältönä on integroida työ- ja elinkeinotoimistojen järjestämät julkiset työvoima- ja yrityspalvelut, kuntien järjestämät sosiaali- ja terveystyöpalvelut sekä Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspalvelut asiakkaalle tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi. Tätä toteutetaan siten, että toimijat tekevät yhdessä palvelutarpeen arvioinnin ja sen pohjalta laaditaan yhdessä monialainen työllistymissuunnitelma.

Koska työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetussa laissa tarkoitettujen työ- ja elinkeinotoimistojen palvelujen ja kunnan palvelujen (esimerkiksi työttömien terveystarkastukset ja sosiaalipalveluihin luettava kuntouttava työtoiminta) siirtyisivät maakuntien järjestämisvastuulle, työ- ja elinkeinoministeriö on katsonut, että monialaisesta yhteispalvelusta ei olisi enää tarpeellista säätää erillisellä lailla. Lain tarkoitus saavutettaisiin säätämällä valmisteilla olevassa laissa julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista maakunnalle tai palveluntuottajalle vastuu monialaisen palvelutarpeen arvioinnista ja palvelujen yhteensovittamisesta yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

Julkisia rekrytointi- ja osaamispalveluja koskevan lakiehdotuksen mukaan maakunnalle asetettaisiin velvollisuus järjestää työnhakijoille mahdollisuus saada henkilökohtaista palvelua ylläpitämällä fyysisiä palvelupisteitä käyntiasiointia varten. Lakiehdotuksessa säädettäisiin henkilökohtaisen palvelun järjestämisestä niille työnhakijoille, jotka tarvitsevat eri toimijoiden yhteen sovitettuja palveluja työllistymisensä edistämiseksi. Käytännössä henkilökohtainen palvelu olisi osalle työllistymistä edistävää yhteispalvelua tarvitseville työnhakijoille ensisijainen asiointitapa ja palvelukanava.

Maakunnalla olisi kasvupalvelujen ja sosiaalipalvelujen järjestämisestä vastaavana toimijana velvollisuus järjestää työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua koskevia palvelupisteitä yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen kanssa. Maakunta ja Kansaneläkelaitos voisivat sopia myös muiden toimijoiden, kuten esimerkiksi kunnan, osallistumisesta yhteispalvelun järjestämiseen. Julkisia rekrytointi- ja osaamispalveluja koskevan lakiesityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan maakunta voisi järjestää työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua soveltuvin osin esimerkiksi sosiaali- ja terveyskeskusten yhteyteen. Työ- ja elinkeinoministeriön tietojen mukaan maakunta-, sote- ja kasvupalvelu-uudistuksen maakunnallisessa valmistelussa alueet ovat lähteneet pohtimaan tämän tyyppisiä ratkaisuja erityisesti heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien työttömien palvelujen järjestämisessä.

Selkeyden vuoksi myös valinnanvapauslakiesityksen perusteluissa on tuotava selvästi esille erilaiset mahdollisuudet työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun järjestämiseksi maakunnissa.

Kuntouttava työtoiminta erilliskysymyksenä (36 §)

Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti kuntouttava työtoiminta on ns. matalan kynnyksen palvelu, jota tarjotaan työnhakijoille joiden työ- ja toimintakyky eivät mahdollista osallistumista julkisiin työvoimapalveluihin, työhön tai opiskeluun. Kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä vastaa kunta ja se voi järjestää sen itse kunnan eri yksiköissä tai esimerkiksi kunnallisissa työpajoissa tai hankkia sen ostopalveluna järjestöiltä tai yhdistyksiltä. Kuntouttavaa työtoimintaa ei saa järjestää yrityksissä.

Esitysluonnoksen perusteella jää avoimeksi, olisiko nykyisen kuntouttavan työtoiminnan korvaava palvelu jatkossa maakunnan liikelaitoksen tuottama tai ostama palvelu vai asiakassetelipalvelu. Tästä syystä ehdotamme, että perusteluissa pitää selvittää, että yksityinen sote-keskus voi tuottaa vaikeasti työllistettäville kasvupalveluita ja ostopalveluna/ asiakassetelillä kuntouttavan työtoiminnan korvaavaa palvelua.

Suoran valinnan palveluntuottajia koskevat vaatimukset (39 §)

Säännöksen 1 momentissa todetaan, että yksityisellä suoran valinnan palveluntuottajalla on oltava toiminnan luonteeseen nähden riittävä taloudellinen kantokyky ja sen toiminnan on oltava vakaata siten, että suoran valinnan palvelujen tuotannon jatkuvuus voidaan turvata. Lain perusteluissa voitaisiin tältä osin viitata esimerkkinä hankintalain tarjoajalle ostopalveluissa asetettavia vaatimuksia koskevaan sääntelyyn, joka antaa hyvän pohjan sille, mitä palvelun tarjoajalta voidaan vaatia myös valinnanvapauslain mukaisia palveluja tuottaessa. Palvelun tuottajaksi voitaisiin hyväksyä edelleen myös tuottaja, joka on yrityssaneerauksessa, mikäli tuottaja muutoin täyttää palvelujen tarjoamista koskevat ehdot.

Mikäli palveluntuottaja on tehnyt esimerkiksi sopimuksen maksamatta jääneiden verojen maksamisesta ja on noudattanut sopimusta, tulisi myös tällainen palveluntuottaja lähtökohtaisesti hyväksyä, ellei toiminnan jatkuminen muutoin ole vaarassa. Vasta perustetun yrityksen vakavaraisuutta arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota mm. siihen, miten yrityksen rahoitus on järjestetty luottolaitosten kanssa tehdyin sitoumuksin, onko henkilöstön koulutus ja määrä aiottuun toiminnan volyyymiin nähden riittävä ja ovatko tilat ja laitteet asianmukaiset. Valittujen kriteerien ei tule olla lähtökohdiltaan sellaisia, etteivät uudet yritykset voi päästä palvelun tarjoajaksi. Vähimmäisliikevaihtovaatimusta ei tule asettaa aloittavalle yritykselle, jos se voi muutoin referenssiensä avulla osoittaa, että sillä on asianmukaiset valmiudet toiminnan käynnistämiseen edellä mainituin esimerkein.

Säännöksen 2 momentissa viitataan palveluntuottajaan palvelussuhteessa olevaan henkilöstöön. Yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi avata, mitä tällä käytännössä tarkoitetaan (esim. voiko kyseessä olla ns. nollatuntisopimus, voiko tehtävää hoitaa toisen tehtävän ohella jne.)

Säännöksen 3 momentissa todetaan, että ”Yksityisen sosiaali- ja terveyskeskuksen lääketieteellisestä toiminnasta vastaavan lääkärin sekä yksityisen suunhoidon yksikön hammaslääketieteellisestä toiminnasta vastaavan hammaslääkärin työajan sosiaali- ja terveyskeskuksessa tai suunhoidon yksikössä on oltava vähintään 30 tuntia viikossa.” Yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi avata tarkemmin, mitä työssäkäynti tässä yhteydessä käytännössä tarkoittaa, voiko esimerkiksi sama henkilö toimia vas-

tuuhenkilönä koko yrityksen tasolla ja eri toimipisteissä samanaikaisesti, jos hän on tavoitettavissa?

Maakunta voi ja sen tulee asettaa palveluntuottajille toimintaa koskevia vaatimuksia. Toiminnan harjoittajalla tulee olla koko toiminnan ajan muun ohella riittävä taloudellinen kantokyky. Vakavaraisuuden osittamiseksi voidaan vaatia tietoja mm. taseesta ja tilinpäätöksestä tai luottolaitosten antamia selvityksiä yritysten luottokelpoisuudesta. Lain perusteluissa viitataan tältä osin 58 §:ssä mainittuihin vaatimuksiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että kuten edellä todettu vakavaraisuuden ohella 39 §:n perusteluissa tulisi nimenomaan mainita myös selvitykset verojäämistä ja sosiaaliturvamaksujen maksamisesta, koska nämä seikat kertovat ensisijaisesti yrityksen kyvystä huolehtia julkisista maksuista ja velvoitteistaan eikä kyse ole niinkään 58 §:ssä tarkoitettusta yleisestä yhteiskuntavastuusta. Veroja ja sosiaaliturvamaksuja koskevat rästit ovat merkki yrityksen taloudellisista ongelmista eikä esimerkiksi 58 §:ssä tarkoitetuista verosuunnittelun keinoista.

Maakunnan asettamat ehdot palveluntuottajille (42 §)

Selkeät päälinjat eli yleiset ehdot olisi hyvä olla lähtökohtaisesti valtakunnallisia ja maakuntien erillisehdot poikkeuksia. Isot erot ja ehtojen vaihtelevuus maakunnittain vaikeuttavat etenkin pk-yritysten toimintaa ja voi myös tehdä palvelujärjestelmästä osin sekavan.

Lain 42 §:n mukaan maakunta voi asettaa palvelun tarjoajille myös muita ehtoja. Lain perusteluissa korostetaan sitä, että ehtojen tulee olla yhdenmukaisia maakunnan alueella, joskin joku ehto voi koskea vain maakunnan osaa tai tiettyä aluetta. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvänä, että perusteluissa muistutetaan myös siitä, että syrjimättömyyden ohella on kiinnitettävä huomiota myös suhteellisuusperiaatteeseen. Näin ollen ehdot eivät saa olla kohtuuttomia erityisesti pk-yritysten kannalta.

Lain perusteluissa voitaisiin tältä osin viitata esimerkkinä hankintalain tarjoajalle ostopalveluissa asetettavia vaatimuksia koskevaan sääntelyyn, joka antaa hyvän pohjan sille, mitä palvelun tarjoajalta voidaan vaatia myös valinnanvapauslain mukaisia palveluja tuottaessa.

Palveluntuottajien kohtelun periaatteet (44 §)

Maakunnan on ehdotuksen mukaan kohdeltava palveluntuottajia yhdenvertaisella ja syrjimättömällä tavalla. Perusteluissa todetaan, että säännös koskee tilanteita, jossa maakunta hyväksyy palveluntarjoajat sekä hyväksymisen jälkeistä palveluntuotantoa. Myös moniin muihin tilanteisiin ja ratkaisuihin liittyy asioita, joissa palveluntuottajien tasapuolinen kohtelu on turvattava.

Palveluntuottajien verotuskohtelun tulisi myös olla yhdenvertaista ja siirtymäajan jälkeen tulevien sote-kiinteistöjen vuokraamisen ja myynnin tulee tapahtua myös avoimesti, syrjimättömin ehdoin ja markkinahintaisesti. Ehdotuksen yleis- tai yksityiskohtaisiin perusteluihin olisikin hyvä lisätä viittaukset, miten ja millä sääntelyllä vaikutetaan esimerkiksi edellä mainittuihin asioihin.

Ilmoittautuminen palvelun tuottajaksi ja alihankkijoiden käyttäminen (45 ja 53 §)

Palvelun tuottajaksi hakeutuvan on ilmoitettava käyttämänsä alihankkijat. Mikäli tämä ei ole mahdollista heti toiminnan alussa, on asiasta ensin ilmoitettava arvio. Arviota voidaan tarkentaa toiminnan käynnistyttyä sen mukaan kun ostopalveluille on tarvetta. Palvelun tarjoajalla on kokonaisvastuu yksittäisen asiakkaan saamista palveluista riippumatta siitä käytetäänkö alihankkijaa vai ei. Tämä on luonnollista, joskin lain perusteluissa olisi voitu avata tarkemmin, miten maakunta valvoo asiaa ja mitä palvelun tarjoajalta käytännössä voidaan edellyttää keinona valvoa omia alihankkijoitaan. Käytännössä vastuun kattaminen tulee edellyttämään asianmukaisen vastuuvakuutuksen ottamista.

Maakunnan liikelaitoksen suoran valinnan palveluiden kirjanpidollinen eriyttäminen (56 §)

Kuten aiemmin todettua, maakunnan ei tarvitse perustaa sote-keskustoimintaa varten erillistä yhtiötä eikä edes erillistä liikelaitosta, vaan sote-keskus voi olla osa maakunnan liikelaitoksen organisaatiota. Tästä syystä on kilpailuneutraliteetin kannalta välttämätöntä, että sote-keskuksen toiminnan tulot ja menot sekä varat ja pääomat pidetään erillään maakunnan liikelaitoksen muusta toiminnasta ja taloudesta. Tarkoituksena on, että tiedoista voidaan osoittaa suoran valinnan palvelujen kohdentuminen tavalla, jolla voidaan arvioida mm. kilpailuneutraliteettitavoitteen toteutumista.

Sosiaali- ja terveystalouksissa ei ole aiemmin ollut tarpeen eriyttää tai eritellä kustannuksia potilaskohtaisesti tai muuten niin, että toiminnan kannattavuudesta olisi saatavissa yksityiskohtaista tietoa. Vaatimus aiheuttaa siten alkuvaiheessa hallinnollista rasitetta, mutta eriyttämien on välttämätöntä valinnanvapauslain tavoitteiden saavuttamiseksi. Suoran valinnan palveluista maksettava kapitaatiokorvaus, asiakasetelin arvo sekä henkilökohtaisen budjetin kustannusten arviointi edellyttävät yksityiskohtaisia tietoja toiminnasta. Erityisen tärkeää on saada heti toiminnan alkuvaiheessa vertailukelpoista tietoa palvelutuotannon kannattavuudesta.

Laissa ehdotetaan käytettäväksi kirjanpidollista taseyksikköä, koska sen todetaan antavan toiminnasta paremman kuvan kuin kunnissa useammin käytetty laskennallinen taseyksikkö. Kirjanpidollinen taseyksikkö mahdollistaa liikelaitoksen sisällä tehtävän taloudellisen eriyttäminen siten, että kirjanpidon eriyttäminen ja tasejatkuvuus toteutuvat. Kirjanpidollinen eriyttäminen muista toiminnoista, kirjanpidon soveltaminen ja tilinpäätöslaskelmien esittäminen johtavat lain perustelujen mukaan siihen, että maakunnan suoran valinnan palvelujen tilinpäätös on riittävän vertailukelpoinen osakeyhtiöiden tilinpäätöksen kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan on mahdollista, että myös laskennallisen taseyksikön käyttämisellä voidaan saada riittävät tiedot toiminnan kannattavuuden arvioimiseksi. Talousseurannan kannalta tärkein tavoite on varmistaa, että toiminnoista saadaan käyttöön luotettavaa talousinformaatiota. Keskeistä on varmistua, että sote-keskustoimintaan kohdistettavat kustannukset ovat todellisia aiheuttamispeusteisia kustannuksia, jotka voidaan kirjanpidosta todentaa. Tärkeätä on dokumentoida yhteisten kustannusten jakoperusteet siten, että ulkopuolinen taloushallinnon ammattihenkilö, kuten tilintarkastaja, voi varmistua niiden oikeellisuudesta ja siitä, että edellä kuvatut ehdot täyttyvät, ja että niihin ei esimerkiksi sisälly lainkaan sisä-

siä kateveloituksia taikka -hyvityksiä. Maakunnan sote-keskukselta edellytettävän talousinformaation tulee lähtökohtaisesti olla samalla tasolla kuin yksityisen palveluntarjoajan, esimerkiksi tarkasteltaessa erillisen taseen ja toimintakertomuksen laatimisvelvoitetta

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää laissa ehdotettua eriyttämismallia hyvänä ratkaisuna. Mikäli kuitenkin pidettäisiin parempana vaihtoehtona käyttää laskennallisen taseyksikön vaihtoehtoa, olisi tämä mahdollista vain ottaen huomioon, mitä edellä on todettu. Valittiinpa malliksi kumpi tahansa, tulisi sen taata kirjanpidon luotettavuus siten, että se mahdollistaa jälkikäteisen erillistarkastelun. Tarvittaessa jokaisen kirjanpidon perusteet tulee voida voidaan selvittää ja niiden oikeellisuutta tulee kyetä arvioimaan. Eri toimijoiden vertailu ja kannattavuutta koskevat jälkikäteisarviointit on voitava tehdä erillisen tunnuslukumittariston avulla. Mittariston lähtötietojen luotettavuus on siten keskeinen avainasia.

Taloudellisen toiminnan kirjanpidollinen eriyttäminen (57 §)

Käytännössä julkisen ja yksityisen sektoreiden palveluntuottajien taloudellisen toiminnan kirjanpidollisen eriyttämisen tulee olla samantasoista.

57 §

Lain 57 §:ssä edellytetään myös yksityisten sote-keskusten toiminnan eriyttämistä yrityksen tarjoamista muista sote-palveluista, kuten työterveyspalveluista. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää eriyttämisvaatimusta tältä osin perusteltuna, joskin on todennäköisempää, että yritykset harjoittavat sote-keskustoimintaa kokonaan eri yhtiön kautta.

Palveluntuottajan velvollisuus tilinpäätös- ja verotustietojen toimittamiseen ja palveluntuottajan velvollisuus palvelutoimintaa koskevien tietojen antamiseen (58 ja 59 §)

Yksityisille yrityksille on säädetty lain 58 §:ssä laaja ja yksityiskohtainen velvoite antaa erilaisia tietoja toiminnastaan. Pykälän tavoitteena on edistää avoimuutta ja yhteiskuntavastuun toteutumista, mutta samalla sillä asetetaan merkittävä hallinnollinen taakka erityisesti mikro- ja pienyrityksiä isommille yrityksille, jotka eivät ole kirjanpidolain tai tilinpäätössääntelyn perusteella velvollisia pörssiyritystasoiseen raportointiin.

Lain perustelujen mukaan tietoja ei niinkään kerätä maakunnan sote-toimintaa koskevan valvonnan tarpeisiin vaan nimenomaisesti sidosryhmien käyttöön, kuten medialle. Vaatimukset menevät perustelujen mukaan pidemmälle kuin normaalissa tilinpäätösraportointia koskevassa lainsäädännössä.

Lain perusteluissa viitataan mm. hankintalain verojämiä koskevaan kohtaan ja sote-palveluita koskevaan asiakkaiden kuulemiseen. Työ- ja elinkeinoministeriö ei katso näillä perusteilla kuitenkaan olevan esitettyä asiayhteyttä lain vaatimukseen: kuten edellä on todettu, sotu- ja verojämiä koskevat vaatimukset ovat sinänsä asianmukaisia, mutta ne liittyvät lain 39 §:ssä tarkoitettuun palvelun tarjoajan vakavaraisuuden arviointiin, ei mahdolliseen verosuunnitteluun. Asiakkaan kuuleminen ei myöskään liity verosuunnitteluun tai muuhun yhteiskuntavastuullisuuteen, koska viitatussa

hankintalaissa tällä tarkoitetaan palvelujen ostajan ja sisällön määrittelevän hankintayksikön velvollisuutta kuulla palvelun käyttäjää osana tarjouspyynnön valmistelua.

Säännöksellä on lain perustelujen mukaan tarkoitus ehkäistä aggressiivista verosuunnittelua ja veronkiertoa. Yhteiskuntavastuun edistämistä pidetään tavoiteltavana asiana, mutta erityisesti 58 §:n 3 ja 4 momentissa vaadittujen tietojen antamista voidaan pitää suhteettomana. Lain 4 momentissa on lueteltu yksityiskohtaisia vaatimuksia suurkonsernien osalta ja esitettyjen vaatimusten kustannusvaikutusten voidaan arvioida olevan huomattavan suuria. Sääntelyn kohteena vaikuttaisi olevan pyrkimys rajoittaa erityisesti kansainvälisten yritysten pääsyä Suomen sote-palveluihin. Erityisesti 4 momentin vaatimuksia voidaan tältä osin pitää syrjivänä ja mahdollisesti Suomen sisämarkkinavelvoitteiden vastaisena. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää ehdotettua säännöstä tarkoitukseensa soveltumattomana ja katsoo, että säännöksen perustellut tavoitteet tulisi toteuttaa tavalla, joka tuottaa yrityksille vain näiden tavoitteiden toteuttamiseksi välttämättömiä hallinnollisia kustannuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaakin 58 §:n 3 ja 4 momentissa olevien vaatimusten korvaamista seuraavankaltaisella säännöksellä, jolla ministeriön käsityksen mukaan saavutetaan tarpeellinen yhteiskunnallinen läpinäkyvyys:

Yksityisen suoran valinnan palveluntuottajan ja asiakassetelipalveluntuottajan, joka on kirjanpitolain 1 luvun 6 §:ssä tarkoitettu konserniyritys mainitun lain 1 luvun 6 a §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettussa suurkonsernissa taikka kirjanpitolaikia vastaavien ulkomaisten säännösten perusteella tällaista konserniyritystä vastaavassa asemassa oleva yritys, on annettava tiedot kaikista emoyritykselle ja muille konserniyrityksille tehdyistä suorituksista perusteineen.

Lain 59 §:n 1 momentin perusteella suoran valinnan palveluntuottajien olisi ilmoitettava maakunnalle tiedot asiakkaista, heille annetuista palveluista ja palvelujen vaikutuksista. Lisäksi maakunnalle olisi annettava tiedot palvelujen kustannuksista. Asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin perusteella tiedot olisi annettava sille maakunnan liikelaitokselle, joka on antanut asiakkaalle asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin. Liikelaitos antaisi tiedot edelleen asiakkaan palveluista järjestämisvastuussa olevalle maakunnalle.

Palvelujen kustannuksia koskevien tietojen antaminen voi sisältää yritysten liikesalaisuuksiksi katsottavia tietoja. Tieto voi kuitenkin olla tarpeen ainakin toiminnan alkuvaiheessa maksettavien korvausten tasoa asetettaessa. Lain pykälässä ja perusteluissa pitäisi kuitenkin tarkemmin kuvata sitä, miten tietoa käytetään ja miten maakunta huolehtii siitä, ettei tietoja käytetä siten, ettei esimerkiksi kilpailu eri palvelun tuottajien välillä vaarannu.

Palveluntuottajalle maksettavat korvaukset, KKV:n valvontarooli ja siirtymäsäännökset (luku 10)

Korvausjärjestelmän rakenteen tulisi estää ylikompensaation maksaminen palveluntuottajille sekä kannustaa kustannustehokkaiden ja laadukkaiden palveluiden tuottamiseen.

Korvaustasoa määriteltäessä on huomioitava myös kustannukset, jotka palveluiden tuottamiseksi tarvitaan, jottei palveluntuottajalle maksettava korvaus olisi alikom-

pensoiva. Jos kustannukset eivät kata kaikkia kustannuksia, on riski, että pienimmät yritykset eivät kykene toimiminaan palveluntuottajina, koska niillä ei ole taloudellista ”puskuria” tuottaa palveluita tappiolla.

Esimerkiksi ehdotuksen 24 §:n perusteluissa todetaan, että asiakassetelin valinnan mahdollisuus ei saisi johtaa kustannusten kasvuun ja tämän vuoksi asiakassetelin arvo ei saisi ylittää oman tuotannon kustannuksia eikä näin ollen palvelun tuottajalle korvattavaa osuutta.

Ehdotuksen (69 §) todetaan: *”Maakunta voi käyttää myös kannustinjärjestelmää, jossa koko palveluketjussa saadut kustannushyödyt jaetaan ketjun eri tuottajien ja maakunnan välillä edellyttäen että laadulliset ja muut kriteerit täyttyvät”*. Kustannushyötyjen lisäksi kannusteiden tulisi tähdätä myös vaikuttavuuden parantamiseen koko palveluketjussa. Ehdotuksen 69 §:n tavoitteiden toteuttaminen edellyttää myös taloudellisen kannustinjärjestelmän toteuttamista, johon tulisi jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota.

Palvelun tuottajille suoritettavien korvausten yleisistä periaatteista säädetään lain 10 luvussa. Sääntelyn lähtökohtana on syrjimättömyys ja se, että korvaus palvelusta on samoin yleisin perustein sama kaikille palvelun tuottajille. Tätä voidaan pitää asianmukaisena, joskin siirtymävaiheessa julkisesti ja yksityisesti omistetuilla palvelun tarjoajilla on eri lähtökohdat palvelun tarjoamiseen. Siirtymävaiheen jälkeen kilpailu asiakkaista tapahtuu kuitenkin yhtäläisistä lähtökohdista ja valvonnassa voidaan paremmin huomioida syrjimättömyys. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää välttämättömänä, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on kilpailuneutraliteetin valvontaa varten riittävät toimivaltuudet ja resurssit. Kuten hallituksen esityksen 62 §:ssä todetaan, on tästä säädetty kilpailulaissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää siirtymäsäännöksiä ja ehdotettua lain voimaantulon porrastusta kilpailuneutraliteetin näkökulmasta hyväksyttävänä sekä markkinoiden avaamisen että alkuvaiheen potilasallokaation osalta.

Kuluttajansuojaaan liittyviä näkökohtia

Asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti (26 ja 30 §)

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.

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.

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 epäselväksi. Lakiehdotuksen em. 26 ja 30 §:n perusteluissa to-

detaan, 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 asiakasseteli- tai henkilökohtaisen budjetin palveluja käyttävälle asiakkaalle, olisi lakiehdotukseen työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan lisättävä nimenomainen säännös asiakkaan ja palveluntuottajan välisestä sopimussuhteesta.

Lisättävä säännös voisi olla samanlainen kuin voimassa olevassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteliä koskevassa laissa. 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.”

Mahdollista olisi tällöin katsoa, 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 kuluttajaoikeudellisten sääntöjen pohjalta.

Sote-palveluiden markkinointi

Ehdotetun hallituksen esityksen 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 luonnoksessa ei käsitellä.

Markkinointia ja menettelyä asiakassuhteessa koskeva kuluttajansuojalain (KSL) 2 luku perustuu pääosin EU:n sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direk-

tiiviin 2005/29/EY. Direktiiviä koskevassa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä direktiivin elinkeinonharjoittaja -käsitteelle on annettu laaja sisältö (esim. C-59/12). Tapauksessa oli kyse lakisääteiseen sosiaaliturvajärjestelmään kuuluvasta sairauskas-
sasta, 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 EUT:n ratkaisukäytännön perusteella näyttää olevan selvää, että KA:n valvottavaksi tulisi myös sosiaali- ja terveystalouden markkinoinnin valvonta KSL:n 2 luvun säännösten nojalla siitä riippumatta, onko kyse yksityisen tai julkisen taikka kolman-
nen sektorin palveluntuottajan markkinoinnista.

Työ- ja elinkeinoministeriön mielestä lakiehdotukseen on edellä selostetun vuoksi li-
sättävä sote-palveluiden markkinoinnin valvontaa koskeva erillinen säännös, josta käy ilmi, että valinnanvapauslaissa tarkoitettujen sosiaali- ja terveystalouden markkinoinnin lainmukaisuutta kuluttajansuojan kannalta valvoo kuluttaja-asiamies. Lain perusteluissa on tarpeen viitata EUT:n ratkaisukäytäntöön, jossa sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevassa direktiivissä määritellyn ja -käsitteen ulkopuolelle ei ole jätetty myöskään yleishyödyllistä tehtävää hoitavia laitoksia eikä julkisoikeudellisia laitoksia. Kuluttaja-asiamiehen toimesta tapahtuva markkinoinnin valvonta voisi tällöin kohdistua kaikkiin valinnanvapauslain 2 §:n 4 kohdassa tarkoitettuihin palveluntuottajiin.

Julkisten sote-palvelujen kuluttajansuoja (60 §)

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

Elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan KSL:ssä luonnollista henkilöä taikka yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen am-
mattimaisesti tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan hankittavaksi. Lähtökoh-
taisesti 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 verova-
roin rahoitettavat ja ilman taloudellisia tulostavoitteita tarjottavat palvelut lain sovel-
tamisalan ulkopuolelle. Lisäksi elinkeinonharjoittajaa koskevan 5 §:n perusteluissa todetaan, että julkisyhteisöjen tarjoamat lakisääteiset palvelut, kuten koulutus, ter-
veyden- ja sairaanhoito, lasten päivähoito ja muut vastaavat toiminnot, joita ei harjoi-
teta kaupallisten periaatteiden pohjalta, jäävät kuluttajansuojalainsäädännön ulkopuo-
lelle.

Lakiehdotuksen 60 §:n perustelujen maininta julkisten hyvinvointipalvelujen, joiden tarjoamisen tavoitteena ei ole taloudellinen hyöty, jäämisestä KSL:n sääntelyn ulko-
puolelle, on sinänsä yhteneväinen sen tulkinnan kanssa, joka KSL:n elinkeinonhar-

joittaja -käsitteelle on perinteisesti annettu. Tällaista tulkintaa tukee periaatteessa se, että lakiehdotuksessa tarkoitetut sosiaali- ja terveystalvet 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 terveystalvet 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 terveystalvetuissa 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 järjestämistä. Asiakkaiden valinnanvapaus ei voi toteutua tavoitellulla tavalla, jos eroavaisuudet kuluttajansuojasäännösten soveltamisessa pääsevät ohjaamaan asiakkaiden valintoja.

Julkisten sote-palveluiden kuluttajansuojan asianmukainen sääntely on ministeriön 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 kuluttajansuojalakiaan tällä hetkellä sisällä sosiaali- ja terveystalvueluita tai muita henkilöön kohdistuvia palveluja koskevia säännöksiä. Yksityisiin sosiaali- ja terveystalvueluihin on nimenomaisten säännösten puuttuessa sovellettu oikeuskäytännössä kuluttajansuojalain 8 luvun palvelusäännöksistä ilmeneviä periaatteita.

Työ- ja elinkeinoministeriön esittää, että jatkovalmistelussa tulee valmistella kuluttajansuojalakiin palvelujen kuluttajansuojaa koskevat uudet säännökset. Näitä täydennettäisiin sosiaali- ja terveystalvueluja koskevilla erityissäännöksillä.

Muut huomiot

Uudistuksen tavoitteet huomioiden keskeistä on, että asiakkaalla on oikeus valita suoran valinnan palveluntuottajan, maakunnan liikelaitoksen, asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin palveluntuottaja.

Uudistuksessa tavoiteltavat hyödyt rakentuvat paljolti sen varaan, että kuluttajat liikkuvat aktiivisesti markkinoilla ja omalla käyttäytymisellään ohjaavat palveluita kehittämään, ja näin luovat painetta palveluntuottajien väliseen kilpailuun. Tästä syystä kuluttajien tietoisuuteen valinnanvapauteen liittyvistä mahdollisuuksista on kiinnitettävä huomiota.

Tällä hetkellä ei ole olemassa esimerkiksi organisaatiota tai toimintoa, joka hoitaisi tätä tehtävää. Jos uudistuksessa ei aidosti etsitä keinoja kuluttajien aktivoimiseksi, uudistuksen tavoitteet jäävät toteutumatta. Ajan myötä juuri tämä saattaa muodostua tekijäksi, joka heikentää kuluttajanäkökulmaa.

Asiakaskeskus

Suomessa tulisi myös arvioida voidaanko Suomessa toteuttaa Ison-Britannian Healthwatchin (ks. <http://www.healthwatch.co.uk/>) mallin mukaista ”Sosiaali- ja terveystalvuelujen asiakaskeskus, sote-vahti” asiakaskeskus- toimintamallia. Toimintamallin tavoitteena on huolehtia kuluttajien valinnanvapauden toteutumisen kannalta keskeisten edellytysten täyttymisestä. Asiakaskeskuksen keskeisiä tehtäviä olisivat kansalaisten kannustaminen ja tukeminen päätöksenteossa mm. tieto, tiedon hyödyntämisen työkalut) sekä jatkuva tiedonkeruu palveluntarjoajilta ja asiakkailta sekä tietojen analysointi (mm. asiakaspalautteet ja -kyselyt, vertaisverkostot). Lisäksi asiakaskeskus tekisi tiivistä yhteistyötä mm. laatukriteereiden ja -standardien kehittämisessä ja vaihtaisi tietoja laatuviranomaisten kanssa. Asiakaskeskus voisi antaa suosituksia toiminnan kehittämiseksi. Asiakaskeskus ei kuitenkaan sovellu jäljempänä ehdotettavan palvelujen kuluttajansuojan vastuuviranomaiseksi vaan tämä tehtävä kuuluisi Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, joka muutoinkin vastaa kuluttajansuojaan liittyvistä viranomaistehtävistä.

Laatujärjestelmät

Maakunnilla tulee olla yhteinen laatujärjestelmä. Laatujärjestelmä edistäisi palveluiden vertailtavuutta yli maakuntien rajojen sekä parantaisi myös kustannus/

laatu -suhteen arviointia. Uudistuksen toimeenpanossa tulisikin seurata, että maakunnat noudattavat yhdenvertaisuuden, syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteita. Maakuntien yhteinen laatujärjestelmä tulisi kuvata yleisperusteluissa tarkemmin.

Digitalisaatio

Keskeisin toimintatapojen uudistamisen ja innovaatioiden lähde ovat digitalisaatio ja uudet teknologiat. Suoran valinnan palveluiden laajuutta sääntelevässä ehdotuksessa viitataan etäyhteyksien käyttöön, digitaalisten välineiden käyttöä ei muuten ehdotuksessa käsitellä. Sote-palveluiden digitalisointi on kuitenkin yksi mahdollisuus parantaa myös syrjäseutujen sote-palveluiden saatavuutta. Etäkonsultaatioiden ja muiden modernien ratkaisujen hyödyntämisen pitäisi olla laajasti mahdollista aina silloin, kun asiakkaan palvelutarpeeseen voidaan niitä hyödyntämällä vastata.

Muita havaintoja lakiehdotuksesta

Häiriötilanteiden huomioonottaminen

Häiriötilanteiden huomioon ottaminen todetaan lyhyesti esimerkkinä lain 48 §:n mukaisista sopimuksella palvelun tuottajien kanssa järjestettävistä seikoista. Perusteluista ei kuitenkaan ilmene tarkemmin, miten suuronnettomuudet ja häiriötilanteet tulevat tosiasiallisesti huomioon otetuiksi SOTE-uudistuksessa, etenkin niiden maantieteellisten alueiden osalta, joista etäisyys lähimpään sairaalaan on pitkä ja nykymallisessa terveyskeskus kantaa merkittävän vastuun erityisesti monipotilastilanteissa.

Maakuntalakiin ja järjestämislakiin on kirjattu yleisellä tasolla häiriötilanteista (ts. normaalioloissa tapahtuvat tavanomaista vakavammat tai poikkeavat tilanteet) ja poikkeusoloista (valmiuslakiolosuhteet). Lain 48 §:n perusteluista puuttuu kuitenkin konkretia häiriötilanteisiin varautumisen osalta ja erityisesti sen osalta, kuinka palvelun tuottajan niihin pitäisi varautua. Tällainen häiriötilanne voi olla esimerkiksi liikenneonnettomuus, vaarallisen aineen onnettomuus, joukkoampuminen, joukkopaniikki yleisötilaisuudessa, luonnononnettomuus tai muu sellainen tilanne, jossa tulee nopeasti ja paljon traumatilaita. Lisäksi tulisi ottaa huomioon toimintamalli esimerkiksi laajan sähkökatkon varalle, jolloin kotihoidon ja erilaisten palvelutalojen asukkaita pitäisi evakuoida kodeistaan päivittäisen hoidon saamiseksi. Etenkin alueilla, missä etäisyys lähimpään sairaalaan on pitkä (kuten Lappi), on keskeisessä asemassa nimenomaan terveyskeskus tai vastaava yksikkö, joka nykymallisissa kantaa vastuun ilman ennakkovaroitusta saapuvan suuren potilasmäärän hoitamisesta.

Varautumiseen liittyy runsaasti käytännön kysymyksiä, kuten se, sopivatko palveluntarjoajan tilat yhtäkkiseen ja odottamattomaan paripotilaiden vastaanottamiseen ja onko yksiköllä ylipäättään kykyä ottaa tilanne haltuun. Jos palveluntarjoajan tilat olisivat nykyisten lääkärikeskusten kaltaisia, niin voidaan kysyä onko niillä kykyä käsitellä paripotilaita. Nykyisissä terveyskeskuksissa valmius on huomioitu. Lisäksi traumatilaiden hoidossa tarvittava välineistö ja tarvikkeet poikkeavat normaalien lääkärikeskustyypisen vastaanoton välineistä ja hoitotarvikkeista.

Kaupallisen toimijalla ei ole välttämättä insenttiiviä tehdä varautumistoimia (suunnitelmat, henkilöstön varaaminen, koulutus, harjoitukset jne). Tilanteen realisoituessa on oltava mahdollista hälyttää ja saada paikalle lisähenkilöstöä nopeasti. Varautumisessa on eduksi avainhenkilöstön kokemus ja sitoutuminen vastuutehtäviin sekä ni-

menomaan harjoittelu, jota ilman varautumiseen ei ole edellytyksiä. Harjoittelun osalta tulisi olla selvillä miten harjoitukset toteutetaan: kaikkien toimijoiden omana toimintana vai järjestääkö maakunta alueellaan harjoituksia, joihin kaikkien sote-palvelua tarjoavien on velvollisuus osallistua. Lisäksi olisi tiedettävä harjoitusten määrä. Valmiutta tulee myös jatkuvasti ylläpitää ja kehittää. Riittävää ei siten ole, että esimerkiksi suuronnettomuuteen on valmiina suunnitelma, mutta sen käytännön toteutus jää testattavaksi vasta kun onnettomuus tai muu vakava tilanne on jo käsillä.

Laajojen ja suurten onnettomuuksien hoitamiseen tarkoitettu kyvykkyys tukee myös toimintaa vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa silloin, kun maakunnan omien laitosten kapasiteetti ei yksin riitä suuren potilasmäärän vastaanottamiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää välttämättömänä, että edellä mainittuihin häiriötilanteisiin valmistautumisesta ja siihen liittyvistä varautumisvelvoitteista säädettäisiin yleisellä tasolla lailla, jotta asia ei jäisi pelkästään tuottajan kanssa tehtävän sopimuksen varaan. Helpoimmin tämä olisi toteutettavissa säätämällä kunnilta siirtyvien terveyskeskusten tilojen käytön yhdeksi edellytykseksi sen, että tilojen haltija ylläpitää riittävää kapasiteettia em. varautumistarpeita varten. Tämä tulisi luonnollisesti huomioida tilakustannuksissa.

Siviilipalvelukseen kuuluva työpalvelu

Siviilipalvelukseen kuuluva työpalvelu voidaan suorittaa tällä hetkellä muun muassa kunnallisissa sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluita tuottavissa yksiköissä kuten sairaaloissa ja terveyskeskuksissa. Jatkossa olisikin arvioitava erikseen maakuntien ja maakuntien liikelaitosten tai niiden yksiköiden asemaa tässä suhteessa. Asiasta säädetään tällä hetkellä siviilipalveluslain (1446/2007) 8 §:ssä. Maakuntien liikelaitosten sote-keskukset eivät olisi enää terveyskeskuksiin verrattavia viranomaisluonteisia toimijoita, joten työpalvelua ei voisi enää niissä suorittaa, ellei työpalvelua vastavasti tarjottaisi kaikille sote-keskuksille omistajatahoista riippumatta.

Siviilipalveluspaikan tehtävänä on siviilipalvelusvelvollisen palvelustehtävien määrittäminen, palvelustehtäviin liittyvän perehdyttämisen järjestäminen sekä siviilipalvelusvelvollisen ylläpito, palvelukseen liittyvä valvonta ja rekisteritietojen ylläpitäminen palveluksen aikana. Lisäksi siviilipalveluspaikan on pyydettyäessä annettava palveluksessaan olevalle siviilipalvelusvelvolliselle passin hakemista varten passilain 8 §:ssä tarkoitettu siviilipalvelustodistus.

Siviilipalveluspaikkana ei voi tällä hetkellä toimia esimerkiksi yhteisö, jonka pääasiallisena tarkoituksena on voiton tai muun välittömän taloudellisen ansion hankkiminen yhteisölle tai sen toimintaan osallisille. Kilpailuneutraliteetti edellyttää, että maakunnan liikelaitos, joka tuottaa valinnanvapauslain 18 ja 24 §:ssä tarkoitettuja palveluja, ei voisi toimia palveluspaikkana. Maakunnat puolestaan olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joten jatkossa myös maakunnan viranomaisella olisi mahdollisuus toimia palveluspaikkana valtion ja kuntien viranomaisia vastaavalla tavalla. Kaupallista toimintaa harjoittavien tahojen poissulkemista on perusteltu tarkemmin säännöksen esitöissä HE 140/2007 vp.

Muutoksen vaikutuksista voidaan todeta seuraavaa: Nykyisissä kunnallisissa terveyskeskuksissa siviilipalvelusvelvolliset ovat voineet suorittaa työpalvelun toimimalla esimerkiksi lääkäreinä, sairaanhoitajina tai muissa hallinnollisissa tehtävissä. Vuosi-

na 2012–2016 terveystieteissä on ollut palveluksessa yhteensä 9 siviilipalvelusvelvollista. Lisäksi vuonna 2017 työpalvelua on ollut suorittamassa 4 siviilipalvelusvelvollista. Nykytilaan verrattuna muutos tarkoittaisi, että noin 2–3 siviilipalvelusvelvollista jäisi vuosittain työllistymättä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin. Muutosta ei voi siten pitää merkittävänä, kun samalla otetaan huomioon, että maakuntien liikelaitokset voisivat jatkossakin toimia palveluspaikkoina.