



Viite: Hallituksen esitysluonnos asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa

ASIA: TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO

Seuraavassa on esitetty työ- ja elinkeinoministeriön näkökulmia ja kommentteja hallituksen esitysluonnokseen. Lausunnossa on ensin esitetty yleisiä yritysten toimintamahdollisuuksiin vaikuttavia asioita ja sen jälkeen yksilöityjä säännösmuutosehdotuksia ja niiden perusteluita.

1. Yritysten, etenkin pk-yritysten, markkinoille tulon edistämisen huomioiminen jatkovalmistelussa

Valinnanvapaussäädännön valmistelun yksi keskeinen tavoite on edistää sote-palveluiden markkinoiden avaamista sekä lisätä erikokoisten yritysten toimintamahdollisuuksia. Markkinoiden avautumiseen ja yritysten (ml. pk-yritysten) toimintamahdollisuuksiin uudistuksessa vaikuttavat muun muassa seuraavat tekijät:

- Valinnanvapauden piiriin syntyvän sote-palvelu markkinan on oltava riittävän suuri, jotta markkinoille pyrkiminen olisi aidosti kannustavaa erikokoisille yrityksille.
- Sote-keskuksen liian laajat suoran valinnan palvelukokonaisuudet voivat kuitenkin aiheuttaa, että pk-yritysten on haasteellista osallistua palvelutuotantoon. Esityksen perusteluiden mukaan yritykset voisivat osallistua suoran valinnan palveluiden tuottamiseen tekemällä sopimuksia muiden palveluntuottajien kanssa. Pienten yritysten keskinäinen verkostoituminen on kuitenkin käytännössä vaativa tehtävä yhteistyömalleineen, toimintaprosesseineen ja sopimuksiineen, mikä voi käytännössä heikentää yhteistyön houkuttelevuutta.
- Työ- ja elinkeinoministeriössä on arvioitu, että lausuttavana oleva valinnanvapaussäädös ei tue optimaalisella tavalla pienempien sote-alan yritysten markkinoille pääsyä suoran valinnan palvelujen tuottajaksi. Tämä johtuu pääosin lakiesityksen 15 §:n suoran valinnan palvelujen palvelukokonaisuuden laajuudesta, joka ei kannusta pienempien toimijoiden hakeutumista suoran valin-

nan palvelujen tuottajaksi. Maksuseteliä koskevan lakiesityksen 17 §:n ehdotuksen tavoitteena on ilmeisesti ollut luoda mahdollisuuksia myös pienemmille toimijoille. Tavoitteen toteutumista kuitenkin todennäköisesti heikentää 17 §:n tulkinnanvaraisuus ja suoran valinnan palvelun tuottajan vastuu palveluista myös silloin, kun asiakas valitsee maksusetelin saatuaan toisen palveluntuottajan. Mikäli ehdotettu sääntely mahdollistaisi myös pienempien suoran valinnan palvelukokonaisuuksien tuottamisen, pienemmillä toimijoilla olisi paremmat mahdollisuudet jatkaa toimintaansa markkinoilla ja alalle voisi tulla myös uusia toimijoita. Pienempien palvelukokonaisuuksien tarjoamismahdollisuus hillitsisi osaltaan alan keskittymiskehitystä ja mahdollista tarvetta lisäsääntelylle.

- Sosiaali- ja terveystieteiden asiakkaiden kannalta olisi tärkeää, että heillä olisi valinnanvapauden periaatteen mukaisesti mahdollisuus valita palveluntarjoaja usean eri tarjoajan väliltä. Tämän takia olisi olennaista, että isompien toimijoiden lisäksi myös pienemmällä alan toimijoilla olisi mahdollisuus ja insentiivi toimia markkinoilla. Useat markkinatoimijat ja heidän välisensä keskinäinen kilpailu, kuten esimerkiksi laatukilpailu, edesauttaisivat sote-palvelujen asiakkaita saamaan laadukkaita ja oikea-aikaisia palveluita ja yhteiskuntaa huolehtimaan palvelujen saatavuudesta ja niiden kustannustehokkuudesta.
- Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa, että jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida, suoran valinnan palvelukokonaisuuksien jakamista pienempiin osiin, alihankintapakkoa tai omatiimimallin käyttämistä, pk-yritysten markkinoille tulon helpottamiseksi. Esityksen perusteluissa tulisi esittää em. keinojen vaihtoehtoinen tarkastelu nyt lausuntopyyntökierroksella olevaan esitykseen.
- Digitaaliset palvelumallit ja yhteinen tietopohja parantavat pk-yritysten mahdollisuuksia tarjota palveluita ja luovat perustan uuden liiketoiminnan kasvulle. Digitaalisessa palvelutuotannossa eri toiminnoista kerätty yhtenäinen tieto palvelee kaikkia palvelujärjestelmän toimijoita ja mahdollisuuksien mukaan myös uusien palvelujen kehittäjiä, jolloin asiakkaille tarjolla oleva palvelujen kirjo laajenee. Myös asiakkaan oma osallistuminen tiedon tuottajana ja käyttäjänä vauhdittaa sote-palvelujen uudistumista ja monimuotoisuutta. Uudet ratkaisut mahdollistavat uudistuvan asiakaspalvelukulttuurin ja asiakaskeskeisen palvelutarjonnan muodostamisen, jossa pk-yrityksillä innovatiivisten ja uudistuvien palvelujen tuottajana ja ketteränä toimijana on keskeinen rooli. Pk-yritysten mahdollisuutta osallistua palvelutuotantoon tuetaan myös käynnissä olevalla työ- ja elinkeinoministeriön koordinoiman Lupa- ja valvonta –kärkihankkeen toimilla. Tavoitteena on sujuvoittaa myös pk-yritystoiminnan viranomaisvelvoitteita ja keventää hallinnollista taakkaa hyödyntäen digitalisaatiota mahdollistajana.
- Uudistuksessa tulee systemaattisesti luoda edellytykset asiakkaan oikeudelle saada laadukasta palvelua. Digitaaliset järjestelmät ovat keskeisin ja kustannustehokkain tapa tuottaa yhteismitallista laatu- ja vaikuttavuustietoa. Digitaaliset informaatiopalvelut ovat keskeinen keino siihen, miten asiakas saa valintansa tuksi luotettavan laatuarvion palveluntuottajista ja asiantuntijoiden osaamisesta. Asiakkaan kannalta on tärkeää, että digitaalisissa järjestelmissä on huomioitu se, millaista ohjausta ja neuvontaa hän palveluntuottajan valintatilanteessa saa. Asiakkaalla tulee olla saatavilla luotettavaa, helposti saatavilla olevaa, vertailukelpoista tietoa eri palveluntuottajista ja heidän asiantuntemuksestaan.

- Sillä, paljonko ja missä tilanteissa maakunnille annetaan uudistuksessa harkintavaltaa, on yritysten kannalta keskeinen merkitys. Esimerkiksi esityksen 7 luvun palvelun tuottajien hyväksymis- ja sopimusmenettelyt voivat esityksen mukaan vaihdella maakunnittain, mikä voi vaarantaa palveluntuottajien yhdenvertaisen ja syrjimättömän kohtelun. Tällaisia käytännön tilanteita voi esityksen perusteella syntyä esimerkiksi erilaisten korvauserusteiden, laatu- ja raportointijärjestelmien ja tarkastusmenettelyjen osalta. Maakunnilla pitäisi esimerkiksi olla yhteinen laatujärjestelmä. Yhteinen laatujärjestelmä edistäisi palveluiden vertailtavuutta yli maakuntien rajojen sekä parantaisi myös laatu -suhteen arviointia. Uudistuksen toimeenpanossa tulee aktiivisesti seurata, että maakunnat noudattavat yhdenvertaisuuden, syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteita.
- Palvelujen tuottamisen ja palveluiden tuottajien velvoitteet (esityksen luku 8) voivat aiheuttaa myös markkinoille tulon esteitä tai lisätä pienten yritysten hallinnollista taakkaa. Tällaisia markkinoille tulon esteitä pienempien yritysten osalta voi syntyä esimerkiksi erilaisista tietojärjestelmä-, aukioloaika-, tutkimus-, ja koulutusvaatimuksista. Sosiaali- ja terveystieteiden tuotanto tulisi pitkälti perustumaan erilaisiin sähköisiin järjestelmiin esim. rekistereiden, asiakastiedon ja raportoinnin osalta. Järjestelmien liittymiskustannukset tulisi pitää myös mahdollisimman matalina esimerkiksi porrastamalla tietojärjestelmäkustannukset yrityskoon mukaan. Esityksessä on perustellusti rajoitettu pienyritysten velvollisuutta tilinpäätös- ja verotustietojen antamiseen.
- Korvaustasolla on merkittävä vaikutus, tuleeko markkinoille riittävästi yrityksiä. Palveluntuottajien kannalta on erityisen tärkeää, että korvauserusteet ovat hyvissä ajoin tiedossa ja niihin liittyvät muutokset ovat ennakoitavissa. Ehdotuksessa annetaan korjausjärjestelmästä vain yleiset reunaehdot. Korjausjärjestelmää koskevat päätökset olisi käytännössä tehtävä viimeistään ennen 2018, jotta korvaustaso olisi palveluntuottajien tiedossa ennen valinnanvapaussojien tekemistä ja listautumisjärjestelmän käyttöönottoa.
- Ohjausjärjestelmien on oltava riittävän selkeitä ja suoran valinnan palvelun tuottajan kannalta kohtuullisia. Esityksen 41 §:n 2 momentin perusteella suoran valinnan palvelun tuottaja vastaisi itse siitä, että sen toiselta hankkimat palvelut vastaavat sitä tasoa, mitä suoran valinnan palveluilta edellytetään.
- Erityisesti suurissa kasvukeskuksissa ja paljon väestöä omaavissa maakunnissa markkinaperusteista tarjontaa tulee muodostumaan helpommin kuin harvaan asutuilla alueilla. Isoissa maakunnissa voi olla myös sisäisiä eroja markkinoiden toimivuudessa. Palveluiden tarjontaan ja markkinoiden syntymiseen tulee kuitenkin keskeisesti vaikuttamaan maakuntien tekemät omat ratkaisut.
- Jotta markkinat eivät heti uudistuksen alkuvaiheessa keskittyisi suurille yrityksille, erikseen on arvioitava, onko tarvetta sosiaali- ja terveyssektorin kilpailun erityissäätelylle. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 6.3.2017 työryhmän arvioimaan asiaa. Työryhmän toimikausi on 13.3.– 15.5.2017.
- Valinnanvapautta koskevasta lakiluonnoksesta ei täysin käy ilmi, miten palvelukokonaisuuksista sovitaan, jos asiakkaalla on sosiaali- ja terveydenhuollon

sekä kasvupalvelujen yhteensovittamisen tarve. Valinnanvapautta koskevan lakiluonnoksen 42 §:n 6 momentin mukaan palvelun tuottaja voi ohjata asiakkaan muihin tarvittaviin maakunnan, kunnan tai muiden tahojen järjestämiin palveluihin. Perusteluiden mukaan tämä voisi koskea esim. ohjaamista työvoimapalveluihin. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lakiehdotuksen 13 §:n mukaan velvollisuus huolehtia asiakkaan palvelujen yhteensovittamisesta olisi maakunnalla. Säännöksissä tulisi näkyä maakunnan ja palveluntuottajien velvollisuus monialaiseen yhteistyöhön.

2. Järjestämisen ja tuottamisen erottaminen toisistaan sekä yhtiöittämisvelvollisuus

Markkinoiden avaamisen ja kehittymisen kannalta on tärkeää, että palveluiden järjestäminen ja tuottaminen erotetaan toisistaan. Ehdotuksessa esitetty yleinen yhtiöittämisvelvollisuus silloin, kun maakunta tuottaa suoran valinnan palveluja ja maksu- tai asiakassetelillä annettavia palveluja on kannatettava. Yhtiöittämisvelvollisuuden tulisi koskea em. tilanteissa maakuntaa, eikä vain maakunnan liikelaitosta. Yleisperusteluiden sivulla 60 on harhaanjohtavasti viitattu siihen, että palvelujen tuottajana voisi toimia myös liikelaitos. Perusteluita tulisi täsmentää siten, että liikelaitos ei voi tuottaa yhtiöittämisvelvollisuuden piiriin kuuluvia palveluita. Jatkovalmistelussa tulisi myös avata yhtiöittämisvelvollisuuden perusteet tarkemmin.

Yhtiöittämisvelvollisuuteen liittyvien poikkeuksien tulisi olla asiakkaan hoidon toteuttamisen kannalta välttämättömiä, perusteltuja ja tarkkarajaisia, eikä niiden tulisi suoraan perustua maakuntalaissa ehdotettuihin yhtiöittämisvelvollisuuden poikkeuksiin.

Valmistelun yhteydessä on käyty myös keskustelua, miten palveluiden saatavuus turvataan ns. markkinapuutetilanteissa. Lausunnolla olevassa lakiluonnoksessa ei ole avattu asiaa. Markkinapuutetilanteissa lähtökohtana tulisi ensisijaisesti olla, että palveluiden tuottajia haetaan ensin avoimesti ja syrjimättömästi ao. alueelle hyödyntäen maakuntalain mukaista julkista palveluvelvoitemenettelyä. Maakunnan tuottamisvastuun tulisi markkinapuutetilanteissa olla aina viimesijainen.

Lainsäädännössä määritellään suoran valinnan palvelut yleisesti, ja maakunnille jäänee mahdollisuus linjata tarkemmin, mitä palveluja käytännössä kuuluu valinnanvapausjärjestelmään. Koska määrittely johtaa myös yhtiöittämisvelvollisuuden soveltamiseen, väliaikaishallinnon tulisi tehdä tehtävärajaus nopeasti, mikä voi olla ehdotetussa aikataulussa haasteellista.

3. Toimintatapojen kehittäminen ja innovaatiot

Uudistus mahdollistaa sinänsä myös uusien toimintatapojen kehittämisen ja palveluinnovaatiot. Jos järjestelmä on tasapuolinen ja ennakoitavissa, yrityksillä on intressi kehittää palveluitaan.

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. Asiakkaan valinnanvapau-

teen perustuvassa järjestelmässä investoinnista saatava hyöty saattaa kuitenkin siirtyä kilpailijalle, jos asiakas vaihtaa palveluntuottajaa liian usein.

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.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, terveyserojen kaventaminen ja eriarvoisuuden vähentäminen jää kuntien perustehtäväksi. Näin ollen sote-lainsäädännössä on olennaisen tärkeää huomioida, millaisin kannustimin maakunnan järjestämien palveluiden tarjoajat saadaan mukaan ennaltaehkäisevään työhön.

4. Ehdotettuun maksusetelijärjestelmään liittyvistä ongelmista ja asiakassetelimalli

Asiakkaalla olisi lakisääteinen oikeus valita palveluntuottaja maksusetelillä silloin, kun kyse on palvelukokonaisuuteen sisältyvästä itsenäisestä osakokonaisuudesta. Asiakas voisi valita palveluntuottajan, joka on rekisteröitynyt palveluntuottajalain 10 §:n mukaiseen rekisteriin. Maksusetelillä ei voi saada palveluita maakunnan liikelaitokselta, mutta maakunnan yhtiö voisi olla palveluntuottaja. Suoran valinnan palveluntuottajan tulisi antaa asiakkaalle tietoa palvelun tuottajista, joilta asiakas voi saada palveluja maksusetelin avulla.

Ehdotuksen 3 luvun 17§:ssä määritellään maksuseteli, jossa viitataan palvelukokonaisuuden itsenäiseen osakokonaisuuteen, jota avataan lyhyesti yksityiskohtaisissa perusteluissa. Pykälän 2 momentissa todetaan, että suoran valinnan palvelun tuottajalla säilyisi kuitenkin kokonaisvastuu asiakkaan palvelukokonaisuudesta sekä palvelujen laadusta ja vaikuttavuudesta myös silloin, kun asiakas käyttää 1 momentin mukaista mahdollisuutta valita palvelun tuottaja maksusetelillä.

Maksuseteli ei ole suoran valinnan palvelun tuottajan näkökulmasta toimiva, koska palvelun tuottajalla ei ole kannusteita osoittaa asiakkaalle maksuseteliä. Palveluntuottaja ei voi vaikuttaa maksusetelipalvelun tuottajaan, mutta suoran valinnan palvelun tuottajalla olisi kuitenkin kokonaisvastuu asiakkaan palvelukokonaisuudesta. On todennäköistä, että myönnettyjen maksuseteleiden osuus jäisi näillä ehdoilla hyvin vähäiseksi. Myös vastuukysymykset mahdollisten vahinkojen osalta tulisi selvittää etukäteen.

Maakunnalla ei itsellään olisi sopimussuhdetta maksusetelituottajana toimivaan palvelun tuottajaan ja maakunnan mahdollisuudet ohjata ja vaikuttaa maksusetelipalveluiden tuottajiin jäävät myös heikoksi. Maakunta ei voi varmistua siitä, antavatko palvelun tarjoajat maksuseteleitä asiakkaille tarpeiden mukaisesti tai miten palvelun tarjoajat informoivat vaihtoehtoisista palveluiden tarjoajista.

Maksusetelijärjestelmän oikeudet ja velvollisuudet pitäisi avata nykyistä tarkemmin ja myös arvioitava niiden vaikutuksia sote-keskukselle käytännössä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa ei avata myöskään sitä, miten varmistetaan, että kaikista maksuseteli palveluntuottajista kerrotaan avoimesti ja syrjimättömästi.

Asiakassetelin tavoitteena on lisätä asiakkaiden valinnanvapautta muissa kuin suoran valinnan palveluissa. Lähtökohtana on, että maakunta käyttää asiakasseteliä mahdollisimman laajasti silloin kun palveluja on saatavilla ja käyttö on toiminnallisesti ja taloudellisesti perusteltua. Koska palveluntuottajien määrä vaihtelee alueittain, kasvaa asiakkaiden eriarvoisuuden riski. Maakunnan liikelaitos vastaisi edelleen asiakkaan palvelutarpeen arvioinnista. Sitä turvaavatko ne asiakkaan valinnanvapauden toteutumisesta on valmisteluvaiheessa haasteellista arvioida, koska maakunnilla on harkintavalta ja palvelun tuottajien määrä vaihtelee alueellisesti.

Ehdotuksen 21 §:n perusteluissa todetaan, että maakuntien tulisi varmistaa, että vähintään 15 % näiden palveluiden kokonaiskuluista olisi asiakassetelin piirissä. Perusteluissa ei kuitenkaan todeta, miten kokonaiskustannukset lasketaan.

Ehdotuksessa ei avata, miten asiakassetelimalli eroaa nykyisestä palvelusetelimallista. Järjestelmä, jossa on useita erilaisia setelimalleja, tekee järjestelmäkokonaisuudesta sekavan.

5. Yksilöidyt säännösmuutokset ja niihin liittyvät perusteluehdotukset (TMO)

(15 § sisältöä on lausuntoversioon nähden laajennettu, nämä kommentit koskevat 15 § osalta 8.3. esillä ollutta versiota, esitetyt muutokset tukevat alussa esitettyjä näkökulmia)

15 § Suoran valinnan palvelut

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että ehdotettu uusi määritelmä sosiaali- ja terveydenhuollon suoran valinnan palvelukokonaisuudesta on kilpailun toimivuuden kannalta ongelmallinen. Mikäli suoran valinnan palvelut määritellään näin laajasti, TEM katsoo että tämän suurille sote-yrityksille antamaa kilpailuetua tulee kompensoida keskustelussa aiemminkin esillä olleella alihankintavelvollisuudella. Sillä sote-keskus velvoitettaisiin hankkimaan tietty vähimmäisprosentti asiakkaille tarjottavista palveluista sellaisilta toimijoilta, jotka eivät kuulu sote-keskusta ylläpitävän yhtiön konserniin ja joilla ei ole yhteistä määräysvallan käyttäjää sote-keskusta ylläpitävän yhtiön kanssa.

Jotta sote-uudistukseen liittyvät sitoumukset pienten ja keskisuurten toimijoiden toimintamahdollisuuksien turvaamisesta toteutuisivat, vähimmäisprosentin tulisi olla sitä suurempi, mitä laajemmaksi suoran valinnan palvelut määritellään. Nyt esitetyllä listauksella TEM esittää 30 % alihankintavelvoitetta. Alihankintavelvoite tulisi voida täyttää joko kilpailuttamalla jollain syrjimättömällä tavalla riittävä määrä toimijoita, joista asiakas voi valita parhaaksi katsomansa tai ylläpitämällä sellaista sote-keskuksen asettamat kriteerit täyttävien palveluntuottajien listaa, joista asiakas voi valintansa tehdä.

Lain 17 § mukainen maksuseteli on tarkoitettu välineeksi, jolla myös pk-yritysten on tarkoitus päästä 15 § lueteltujen valinnanvapauspalvelujen tuottajaksi. Pidämme 17 § ehdotettua konstruktiota haastavana toteuttaa. Pidämme parempana yllä mainittua alihankintamallia kuitenkin yllä mainitusti rajattuna niin, että sote-keskuksen on valittava alihankkijansa syrjimättömästi joko kilpailuttamalla ne tai sallimalla kaikkien halukkaiden ehdot täyttävien toimijoiden olla palvelun tarjoajina. Malli antaa myös keinoja siihen, että sote-keskus voi kilpailuttamisen tai vaihtoehtoisesti

listauksen ehdoissa huomioida alihankkijoiden laatuun ja toimintaedellytyksiin liittyvät kohtuulliset ehdot.

17 § Maksuseteli

Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan pykälällä pyritään tukemaan pk-yritysten markkinoille pääsyä. Tämä on sinänsä kannatettava tavoite. Ministeriö ei kuitenkaan pidä 17 §:ssä ehdotettua mallia toimivana ratkaisuna. Pykälään liittyvät vastuukysymykset ovat varsin epäselviä ja ehdotetussa muodossaan säännös voi kannustaa yrityksiä kiertämään vastuutaan erilaisilla ratkaisuilla. Kuten hallituksen esitysluonnoksessakin todetaan, suoran valinnan palvelujen tuottajan velvollisuus myöntää maksuseteleitä ja kuitenkin olla vastuussa maksusetelillä muualla tuotetusta palvelusta, saattaa aiheuttaa suoran valinnan palvelujen tuottajalle kohtuutonta haittaa. Onkin oletettavaa, että suoran valinnan palveluiden tuottajat pyrkisivät rajoittamaan vastuutaan esimerkiksi olemalla tunnistamatta sellaisia palvelutarpeita, joiden hoitoon asiakkaalla olisi oikeus saada halutessaan maksuseteli. Jos näin kävisi, olisi sillä negatiivinen vaikutus asiakkaiden terveydenhoitoon eikä maksusetelillä myöskään saavutettaisi asetettuja pk-tavoitteita.

Pykäläehdotus: esitetään kumottavaksi. Vaihtoehtona esitämme sote-keskuksille asetettavaa velvoitetta ulkoistaa tietty osa (30 %) palveluista pienemmille yrityksille alihankintasopimuksin.

Perustelut: nyky muodossaan 17 § ei ole ”pakkoseteli”-järjestelynä tarkoituksenmukainen.

40 § Yhtiöittämisvelvoite

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää välttämättömänä, että uudesta valinnanvapausjärjestelmästä johtuva kilpailuneutraliteetti on selkeästi kirjattu lakiesitykseen. Perusteluja olisi kuitenkin täydennettävä ja 40 §:n suhdetta 72 §:n siirtymäsäännöksiin olisi selkiytettävä. Lisäksi lakiin olisi lisättävä selventävä säännös markkinapuutetilanteen varalta. Tämän vuoksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 40 a §, jossa säädetään palvelujen tuottamisesta markkinapuutetilanteessa.

Pykäläehdotus:

40 § Yhtiöittämisvelvoite

Maakunnan liikelaitos ei voi itse tuottaa suoran valinnan palveluja eikä maksu- tai asiakassetelillä tuotettavia palveluja. Maakunta voi kuitenkin perustaa omistamansa yhtiön tai yhteisön huolehtimaan edellä tarkoitettujen palvelujen tuottamiseksi (*yhtiöittämisvelvollisuus*) ottaen huomioon mitä lain 72 §:ssä säädetään.

Ehdotetaan lisättäväksi yleisperusteluihin:

EU-lainsäädännön vaatimus yhtiöittämisestä

Valinnanvapausmalliin sisältyvä asiakkaan laaja oikeus itse valita haluamansa palvelun tuottaja joku julkisesti tai yksityisesti omistettujen tuottajien joukosta johtaa

myös siihen, että nykyistä sosiaali- ja terveystalouden tuotantotapaa ja rakennetta on muutettava. Tuottajana voivat olla yhdenvertaisesti julkisesti tai yksityisesti omistetut yhteisöt ja yritykset tai järjestöjen omistamat palvelujen tuottajat. Käytännössä tämä tarkoittaa, että useat toimijat voivat tarjota palvelujaan samoille asiakkaille samoista palveluista, jolloin palvelujen tuottajien kesken syntyy kilpailua asiakkaista. Valinnanvapausmallin on tarkoitus olla myös tuottajaneutraali siten, ettei mitään tuottajaa aseteta erityisasemaan toisiinsa nähden vaan kaikkia palvelujen tuottajia kohdellaan yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi niiden omistajatahoista riippumatta.

Eri tuottajien yhdenvertainen kohtelu tarkoittaa myös sitä, että niillä ei saa olla toisiinsa nähden omistuksesta johtuvaa, lainsäädännön antamaa tai siitä epäsuorasti johtuvaa etua tai asemaa, jonka vuoksi ne voivat osallistua asiakkaista käytävään kilpailuun toisia tuottajia edullisemmista lähtökohdista. Tätä näkökulmaa arvioitaessa on otettava huomioon kilpailuneutraaliiteetti ja erityisesti EU:n valtiontukisääntöjen soveltuminen ns. taloudelliseen toimintaan. EU:n valtiontukisääntöjen vaikutusta arvioidaan seuraavassa.

Valtiontukisääntöjen soveltuminen edellyttää neljän kriteerin täyttymistä. Valtiontuki määritellään SEUT 107 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltion myöntämäksi taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetyksi tueksi, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtiontuen tulee siis olla myönnetty julkisista varoista, tuen pitää olla valikoiva, tuen pitää vääristää tai uhata vääristää kilpailua ja tuen pitää vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

On huomattava, että valtiontukisääntöjä sovelletaan ainoastaan silloin, kun tuensaaaja on ”yritys”. Unionin tuomioistuimen määritelmän mukaan ”yritys” on taloudellista toimintaa harjoittava yksikkö, riippumatta yksikön oikeudellisesta muodosta, rahoitustavasta tai voittoa tavoittelemattomasta luonteesta. Taloudellisen toiminnan käsitettä ei määritellä unionin lainsäädännössä, vaan käsitteen sisältö on kehittynyt oikeuskäytännössä. Taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan välisen eron selvittämiseksi unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja myydään markkinoilla. Valinnanvapausmallia arvioitaessa keskeiseksi nousee kysymys siitä, onko toiminta luonteeltaan taloudellista vai ei.

Riippuen kansallisista ominaispiirteistä, sosiaaliturva- ja terveydenhuoltojärjestelmiin liittyvien palveluiden tarjoaminen voi olla joko taloudellista tai muuta kuin taloudellista toimintaa (ks. komission tiedonantoa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01, jäljempänä ”käsitetiedonanto”), kohdat 19–27). Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tehdään ero solidaarisuuden periaatteeseen perustuvien julkisten järjestelmien ja taloudellisten järjestelmien välillä.

Solidaarisuuteen perustuville sosiaaliturvajärjestelmille, joihin ei liity taloudellista toimintaa, on pidetty tyypillisenä seuraavia ominaisuuksia: järjestelmään liittyminen on pakollista, järjestelmän tavoitteena on yksinomaan sosiaalisen tehtävän täytäminen, järjestelmä on voittoa tavoittelematon, maksettavat etuudet ovat riippumattomia vakuutusmaksujen määrästä, etuuksien määrää ei ole välttämättä suhteutettu vakuutetun tuloihin ja valtio valvoo järjestelmää. Taloudellisille sosiaaliturva-

järjestelmille tavanomaisina piirteinä on puolestaan pidetty seuraavia: jäsenyyden vapaaehtoisuus, rahastointiperiaate (etuudet määräytyvät yksinomaan edunsaajien maksamien vakuutusmaksujen määrän sekä järjestelmän taloudellisten tulosten perusteella), voittoa tavoitteleva luonne ja perusjärjestelmän mukaisia etuuksia täydentävien etuuksien tarjoaminen.

Käsitetiedonannon mukaan unionin terveydenhuoltojärjestelmissä on suuria eroja jäsenvaltioiden välillä. Se, kilpailevatko terveydenhuoltopalvelujen tarjoajat keskenään ja missä määrin, riippuu pitkälti kansallisista ominaispiirteistä. Käsitetiedonannossa todetaan, että joissakin jäsenvaltioissa julkiset sairaalat ovat olennainen osa kansallista terveydenhuoltoa ja perustuvat lähes kokonaan solidaarisuuden periaatteeseen. Tällaiset sairaalat rahoitetaan suoraan sosiaaliturvamaksuilla ja muilla valtion varoilla, ja ne tarjoavat yleisesti kattavia palveluja ilmaiseksi. Unionin tuomioistuimet ovat vahvistaneet, että organisaatiot, joilla on tällainen rakenne, eivät toimi yrityksinä. Järjestelmän kokonaisluonteesta riippuen maksut, jotka kattavat pienen osan palvelun todellisista kustannuksista, eivät välttämättä vaikuta siihen, että palvelu luokitellaan muuksi kuin taloudelliseksi palveluksi.

Suomen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä on tähän asti perustunut viranomaisten tarjoamaan palveluun, jota on täydennetty ostopalveluilla tai joissain tapauksissa ulkoistamalla kunnan koko sote-tuotanto. Lähtökohtaisesti kyse on ollut ns. solidaarisuuden periaatteeseen perustuvasta mallista ja viranomaisten itse tuottamien palvelujen osalta sitä on pidetty pääosin muuna kuin taloudellisena toimintana.

Suomen nykyisessä järjestelmässä kunnat ovat olleet vastuussa sosiaali- ja terveyshuollosta ja ne ovat voineet järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hoitamalla toiminnan itse, sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa sekä olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä. Tehtävien hoitamisessa tarvittavia palveluja kunta on voinut hankkia valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Nykyiseen järjestelmään kuuluu vain suppea valinnanvapaus, jossa kansalaiset ovat saaneet valita haluamansa toimipisteen ainoastaan julkisten toimijoiden tarjoamista vaihtoehtoista eli terveyskeskuksista. Tämä suppea järjestelmä ei ole verrattavissa ehdotettuun uuteen valinnanvapausjärjestelmään. Ehdotetussa uudessa mallissa maakuntien on otettava valinnanvapaus käyttöön kaikkien suoran valinnan palvelujen osalta ja valinnanvapausjärjestelmän piiriin kuuluvien palveluiden tuottajiksi tulee ehtojen mukaan hyväksyä sekä julkisia että yksityisiä palvelun tuottajia. Myös valinnanvapauden kate on hyvin laaja. Tarkoituksena on, että valinnanvapausjärjestelmän piiriin kuuluvien palveluiden tuottajien kesken syntyy laadulla käytävää kilpailua asiakkaista, minkä arvioidaan pidemmällä aikavälillä myös alentavan kustannuksia.

Uuteen valinnanvapausjärjestelmään siirtymisen myötä palveluiden tarjoaminen tulee tapahtumaan asiakasvalinnasta johtuen kilpailuilla markkinoilla. Mikäli järjestelmästä pyydetäisiin komission arvio, olisi hyvin mahdollista, että se katsoisi toiminnan olevan luonteeltaan taloudellista, jolloin siihen olisi sovellettava EU:n valtiontukisääntöjä. Ehdotetussa uudessa mallissa kaikille palvelun tuottajille on taattava syrjimättömät ja tasavertaiset mahdollisuudet tuottaa palveluita ja kilpailla asi-

akkaista. Julkisilla palvelun tuottajilla ei saa olla erityisasemaa, joten niille ei saa myöntää kilpailuneutraliteettia vääristävää etua.

Tuottajalle annetun erityisaseman luonnetta valtiontukena on arvioitu Suomea koskevassa ns. Destia-tapauksessa (Komission päätös C7/2006 ent. Tieliikelaitos). Liikelaitos kilpaili asiakkaista markkinoilla muiden yritysten kanssa. Komissio katsoi liikelaitosmuodon jo sellaisenaan olevan kiellettyä valtiontukea, koska liikelaitosmalli antoi laitokselle rajoittamattoman takauksen ja konkurssisuojaan sekä muita toimijoita edullisemman verokohtelun.

Liikelaitoksia koskevien valtiontukikanteluiden yhteydessä (esim. C /20 Palmia) komissio on kehottanut Suomea muuttamaan kunnallisten liikelaitosten säätelyä ensinnäkin siten, että kilpailluilla markkinoilla toimiville kunnallisille liikelaitoksille ei tule enää myöntää rajoittamatonta takausta tai veroetuuksia, vaan niillä olisi oltava yhtäläiset toimintaolosuhteet yksityisten toimijoiden kanssa. Toiseksi komissio on todennut, että lakisääteisiä takauksia ja veroetuuksia koskeva etuoikeutettu asema voidaan säilyttää vain sellaisten yksiköiden osalta, jotka ovat mukana kunnan sisäisissä toimissa eli sidosyksikköasemassa, eivätkä harjoita taloudellista toimintaa.

Edellä todetun mukaisesti liikelaitos ei voi toimia markkinoilla, jos sillä on erityisasema. Käytännössä erityisaseman poistaminen voi tapahtua siten, että taloudellista toimintaa harjoitetaan muussa kuin liikelaitosmuodossa. Asia on huomioitu uudessa kuntalaissa ja kilpailulaissa. Kunnat ovat tästä johtuen velvollisia yhtiöittämään toiminnan silloin, kun tehtävää hoidetaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Asiaa on selostettu yksityiskohtaisemmin sekä kuntalain muuttamisesta annetussa hallituksen esityksessä 32/2013 että kilpailulain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä 40/2013.

Vastaava sääntely ehdotetaan otettavaksi maakuntalakiin ja siten se tulee sovellettavaksi myös valinnanvapausjärjestelmän piiriin kuuluvien palveluiden tuottaviin, maakuntien omistamiin palveluntarjoajiin. Maakuntien on yhtiötettävä suoran valinnan palveluiden tuottaminen. Laissa ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi tarkkaa oikeudellista muotoa maakunnan perustamalle yhteisölle, joten se voi olla esimerkiksi osakeyhtiö tai osuuskunta.

Maakuntien omistamien yhtiöiden on myös voitava toimia kilpailluilla markkinoilla yhtäläisin oikeuksin ja velvollisuuksin muiden yhtiöiden kanssa. Tästä syystä niille ei ole syytä lainsäädännöllä asettaa normaalista poikkeavia velvoitteita. Vaikka yhtiöt sinänsä ainakin alkuvaiheessa perustetaan turvaamaan myös palveluiden saataavuutta, toimivat yhtiöt ilman erioikeuksia normaalien liiketoimintaperiaatteiden mukaisesti voittoa tavoitellen. Kilpailun ja asiakkaiden valintamahdollisuuksien kannalta on hyödyllistä, että markkinoille syntyy myös julkisesti omistettuja, volyyमितään riittävän kokoisia ja laadukkaita toimijoita. Yhtiöt voivat toimia tavanomaiseen tapaan yhteistyössä muiden kaupallisten toimijoiden kanssa eikä niitä voisi esimerkiksi pitää hankintalain tarkoittamina julkisoikeudellisina laitoksina ja siten hankintayksiköinä. Maakuntien yhtiöt voisivat myös olla muiden yhtiöiden tapaan esimerkiksi normaalien yritystukijärjestelmien piirissä. Omistajaohjauksessa voitaisiin kuitenkin huolehtia siitä, että maakunnan yritys noudattaa toiminnassa yhteiskuntavastuun ja eettisyyden osalta korkeita laatuvaatimuksia ja että liiketoiminnan tulos käytetään pääosin toiminnan kehittämiseen.

Ehdotus, yksityiskohtaiset perustelut:

40 §. Yhtiöittämisvelvoite. Pykälässä säädetään maakunnan liikelaitoksen velvollisuudesta yhtiöittää suoran valinnan palvelujen ja maksu- tai asiakassetelillä annettavien palvelujen tuottaminen sekä vaihtoehtoisista toimintatavoista markkinapuutetilanteessa. Säännöksen mukaan maakunnan liikelaitos ei saa itse tuottaa suoran valinnan palveluja eikä maksu- tai asiakassetelillä annettavia palveluja. Maakunnan liikelaitos voi kuitenkin perustaa erillisen yhtiön tai muun yhteisön, joka tuottaa näitä palveluja. Laissa ei säädettäisi tarkemmin maakunnan perustaman yhteisön oikeudellisesta muodosta. Se voisi olla esimerkiksi osakeyhtiö tai osuuskunta. Säännöksessä ei myöskään rajoiteta maakunnan omistususuutta tällaisesta yhtiöstä tai yhteisöstä. Maakunta voisi siten omistaa yhtiön kokonaan tai vain osittain. Yhtiöittämisvelvollisuuteen säädettäisiin markkinapuutetilanteesta riippumaton yleinen siirtymäaika siten, kun lain 72 §:ssä säädetään.

40 a § Palvelujen tuottaminen markkinapuutetilanteessa (huom. tässä huomioitu jo lain 2 v. siirtymäaika yhtiöittämiseen)

Lakiin ehdotetaan yleistä kahden vuoden siirtymäaika yhtiöitykseen siitä riippumatta, onko palvelujen tarjonnassa kyseisellä alueella markkinapuute vai ei. Vuoteen 2021 jatkuvan siirtymäajan jälkeenkin voi olla tilanteita, jolloin palvelutarjonnassa on varsinkin valinnanvapausjärjestelmän alkuvuosina eroja sekä maakuntien välillä että yksittäisten maakuntien tai jopa kaupunkien sisällä. Tällaisten markkinapuutetilanteiden varalta lakiin ehdotetaan lisättäväksi selkeä säännös, joka mahdollistaa palvelun tarjoamisen liikelaitosmuodossa objektiivisesti osoitetussa markkinapuutetilanteessa määräjän. Vaihtoehtona on myös kilpailuttaa palvelut hankintalain mukaisin menettelyin.

Pykäläehdotus:

40 a § Palvelujen tuottaminen markkinapuutetilanteessa

Sen lisäksi, mitä 40 §:ssä säädetään, yhtiöittämisvelvoitteesta voidaan poiketa silloin, kun maakunnan määrittelemällä palvelualueella ei ole riittävästi tai lainkaan markkinaehtoista tarjontaa (*markkinapuute*). Markkinapuute tulee osoittaa erillisellä selvityksellä tai muulla riittävän avoimuuden turvaavalla tavalla.

Riittävän palvelutarjonnan turvaamiseksi maakunta voi myös järjestää palveluja julkisista hankinnoista annetun lain mukaisella menettelyllä. Hankinnan ehtoihin voidaan markkinapuutetilanteissa asettaa alueen palvelutarjonnan ylläpitämiseksi tai muusta syystä välttämättömiä lisäehtoja tai rajoituksia.

Ehdotus, yksityiskohtaiset perustelut:

40 a §. Palvelujen tuottaminen markkinapuutetilanteessa. Pykälässä säädetään vaihtoehtoisista toimintatavoista markkinapuutetilanteessa. Pykälän 1 momentin

mukaan maakunnan yhtiöittämisvelvollisuudesta saisi siirtymäajan jälkeenkin poiketa markkinapuutetilanteesta. Markkinapuutteella tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa tavanomaista markkinatarjontaa ei olisi tai tilannetta, jossa palvelutarjonta ei vastaisi sisällöltään, laadultaan tai muilta ehdoiltaan maakunnan asettamia välttämättömiä kriteerejä. Muun tarjonnan tulisi näin ollen tarjota aito vaihtoehto maakunnan tarjoamalle palvelulle.

Palvelujen tarjoaminen liikelaitosmuodossa olisi mahdollista siirtymäajan jälkeenkin, silloin kun on objektiivisesti osoitettu, ettei alueelle ole syntynyt lainkaan tai riittävästi markkinaehtoista tarjontaa. Yhtenä vaihtoehtona markkinapuutteen selvittämiseksi voisi olla esimerkiksi menettely, jossa maakunta pyytää etukäteen ennen siirtymäajan päättymistä 1.1.2021 julkaistulla ilmoituksella kiinnostuneita yrityksiä ilmoittamaan, ovatko ne aikeissa tarjota jonkun maakunnan määrittelemän alueen asukkaille suoran valinnan palveluja. Mikäli kiinnostuneita yrityksiä ei ilmoittautuisi tai niitä ei olisi arvioituun tarpeeseen nähden riittävästi, maakunta voisi heti jatkaa palveluiden tarjontaa liikelaitosmuodossa enintään vuoden ajan. Ilmoitus ja pyyntö voitaisiin julkaista vasta kun kaikki palvelujen tarjoamista koskevat ehdot ja korvauserusteet on sitovasti päätetty ja julkaistu. Yrityksen ilmoittautumisella olisi tässä yhteydessä merkitystä vain markkinapuutteen arvioinnin kannalta.

Palvelun tuottajien tulisi ilmoittaa maakunnan asettamaan määräaikaan mennessä halukkuudestaan toimia suoran valinnan palvelun tuottajana tietyllä maantieteellisellä alueella, jotka voisivat olla esimerkiksi nykyisten terveysasemien tai palvelualueiden mukaisia. Mikäli määräpäivään mennessä ei ilmoittauu lainkaan yrityksiä tai niitä ei olisi arvioituun kysyntään nähden riittävästi, olisi kyseessä tässä pykälässä tarkoitettu markkinapuutetilanne.

Maakunta voisi tarjota palvelua liikelaitosmuodossa enintään 1–2 vuoden ajan siirtymäkauden päättymisestä, vaikka alueelle tuona aikana syntyisikin markkinaehtoista toimintaa. Määräajan umpeuduttua markkinapuute olisi selvitettävä uudelleen tai maakunnan olisi ryhdyttävä tarjoamaan palvelua yhtiömuodossa.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunta voisi markkinapuutteen vallitessa vaihtoehtoisesti järjestää alueen sosiaali- ja terveystuotopalvelut hankintalain mukaisella kilpailuttamisella. Kilpailuttaminen mahdollistaisi sen, että mikäli alueelle ei synny riittävästi palvelun tarjontaa tavanomaisin valinnanvapaus-ehdoin eikä maakunta tarjoa palvelua markkinapuutteen vuoksi liikelaitoksena tavanomaisin ehdoin, voitaisiin palvelu turvata muuttamalla sen ehtoja tai sallimalla esimerkiksi hintakilpailu ennakkoon asetettujen laatu- ja hintaehdojen mukaisesti. Ehdot voisivat liittyä esimerkiksi normaalia suppeampiin aukioloaikoihin, lähellä tarjottavien palvelujen kattavuuteen tai muihin ehtoihin. Kilpailuttamalla hankinta esimerkiksi hankintalain mukaisena puitejärjestelynä voitaisiin valita palvelun tuottajiksi muutama yritys, joiden joukosta asiakas saisi vapaasti valita palveluntuottajan. Kilpailutusta voitaisiin käyttää myös silloin, jos maakuntaan ei esimerkiksi synny tavanomaisin valinnanvapausehdoin toivottuja erikoistuneita palveluntuottajia.

48 § Kilpailulain soveltaminen

Valinnanvapauslain esitysluonnoksen 48 §:ssä todetaan, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta puuttua maakunnan tai maakunnan määräysvaltaan kuuluvan yhteisön kilpailulain vastaiseen menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen säädetään

kilpailulaissa. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan kilpailulain kilpailuneutraliteettia koskevan 4 a luvun 30 a §:än ja todetaan asianmukaisesti, että pykälässä ei tällä hetkellä mainita maakuntaa. Perusteluissa todetaan edelleen, että kilpailulakia tullaan muuttamaan maakuntauudistuksen yhteydessä siten, että myös maakunta lisätään kilpailulain 30 a §:än.

Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa 48 § täsmennettäväksi viittauksella kilpailulain kilpailuneutraliteettia koskevaan 4 a lukuun siten, että pykälän mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta puuttua maakunnan tai maakunnan määräysvaltaan kuuluvan yhteisön kilpailulain 4 a luvun vastaiseen menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen säädetään kilpailulaissa. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että se tulee esittämään osana muita kilpailulain muutoksia eduskunnalle syyskaudella 2017 annettavassa hallituksen esityksessä, että kilpailulakiin lisättäisiin maakunta-sana paitsi kilpailulain 30 a §:än, myös kilpailuneutraliteettia koskeviin 30 c ja d §:in. Ministeriö esittää perusteluja täsmennettäväksi kilpailulain 30 c ja d §:n osalta. Kilpailulain kilpailuneutraliteettia koskevia säännöksiä sovellettaisiin siten jatkossa yhdenmukaisesti kunnan, kuntayhtymän, maakunnan, valtion taikka näiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamaan taloudelliseen toimintaan.

Selvyyden vuoksi perusteluissa voitaisiin lisäksi mainita kilpailulain yleisen soveltamisalan osalta, että kilpailulaki soveltuu kaikkiin elinkeinonharjoittajiin. Elinkeinonharjoittaja voi kilpailulain mukaan olla luonnollinen henkilö taikka yksityinen tai julkinen oikeushenkilö, joka harjoittaa taloudellista toimintaa. Kilpailulain määrävän markkina-aseman väärinkäytön ja elinkeinonharjoittajien välisten kiellettyjen kilpailunrajoitusten kieltä soveltuvat siten myös taloudellista toimintaa harjoittavaan yhtiöön, jonka omistajatahona on julkisyhteisö, kuten maakunta.

Myös kilpailulain yrityskauppa- ja valvontaa koskevan 4 luvun säännökset soveltuvat yrityskaupan määritelmän ja kansallisten liikevaihtorajojen täytyessä elinkeinonharjoittajien välisiin yritysjärjestelyihin. Yrityskauppa- ja valvontasäännöt soveltuvat myös elinkeinonharjoittajiin, joiden omistajatahona on julkisyhteisö. Yrityskauppa- ja valvontasäännöt soveltuvat niin ikään sosiaali- ja terveysalan yrityskauppoihin vastaavilla edellytyksillä, eikä kilpailulaissa ole tällä hetkellä erityisiä yrityskauppa- ja valvontasääntöjä sosiaali- ja terveysalan yrityskauppoihin.

49 § Korvaamisen yleiset korvauseriaatteen

Kommentti: Työ- ja elinkeinoministeriö muistuttaa, että erityisesti liikelaitoksen palveluissa korvaustasosta päätettäessä on huomioitava myös EU:n valtioneuvoston päätöksiin liittyvä ylikompensaation kieltä. Asia on merkityksellinen erityisesti silloin, jos liikelaitos tuottaa palveluja markkinapuutetilanteessa normaalista poikkeavin ehdoin.

68 § Valvonta

Varsinkin pk-yritysten markkinoille pääsyn helpottamiseksi olisi huolehdittava siitä, ettei valvonnasta ja mahdollisesta ennakkoakkreditoinnista muodostu yrityksille ylivoimaista hallinnollista taakkaa.

Yrityksille asetettavat laatua ja luottokelpoisuutta koskevat ehdot voivat olla samantyyppisiä kuin mitä on nykyisessä hankintalaissa (esim. suljetaan pois tiettyihin

laittomuuksiin tai väärinkäytöksiin syyllistyneet, tarkistetaan yhteiskunnalliset velvoitteet eli verot/sotut maksettu jne). Vastaavia ehtoja on myös tilaajavastuulaissa. Hankinnoissa hyödynnetään luottokelpoisuuden ja maksukyvyn arvioinnissa myös yleisiä maksullisia tietopankkeja kuten Asiakastietoa, joka kerää luottotiedot mm. pankeista.

Tärkeää on, että maakunnille annetaan suora pääsy mm. verottajan verorästitietoihin. Hankintojen tapaan yritysten johdosta on voitava saada rikosrekisteriotteet, mikä edellyttää rikosrekisterilain tarkistamista.

6. Uudistuksen voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Markkinoiden muotoutumisessa markkinoiden avaamisen ja kehittymisen alkuvaihe ovat tärkeitä. Lain voimaantulo- ja siirtymäsäännösten tulisi mahdollistaa hallittu muutos siten, ettei haitallista valikoitumista pääsisi uudistuksen alkuvaiheessa tapahtumaan.. Maakuntia olisi kannustettava siirtämään ja yhtiöittämään suoran valinnan palveluiden tuottaminen niin pian kuin mahdollista siirtymäajan puitteissa.

Uudistuksen käyttöönotto edellyttäisi, että käytössä olisi 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 myös keskeistä, että siirtymävaiheen järjestelyt ovat ennakoitavia. Esityksessä tulisi avata, miten uudistus vaikuttaa jo tehtyihin voimassaoleviin ulkoistuksiin ja nykyiseen palvelusetelijärjestelmään.

7. Muut huomiot

Kustannusten kasvun hillintä

Asiakkaan valinnanvapaus perustuu uudistuksessa lähtökohtaisesti laadulla (palvelun laatu, palveluvalikoima, aukioloaikojen ja sijainnin merkitys) kilpailutukseen, joka edellyttää käytännössä, että markkinat karsivat huonoa laatua tarjoavat/kilpailukyvyttömät palvelun tuottajat pois markkinoilta. Rakenteeseen sisältyy mahdollisuus suoran asiakasvalinnan lisäksi hankkia palveluita myös kilpailuttamalla, joka sisältää myös hintakilpailun. Tarkkaa tietoa siitä, kuinka paljon hintakilpailua käytetään, ei kuitenkaan vielä ole saatavilla. Esityksessä tulisi selkeästi todeta, että maakunnilla on mahdollisuus käyttää esimerkiksi puitesopimusmenettelyä, joka sisältää myös hintakilpailun.

TEM pitää kustannusten hillinnän näkökulmasta ongelmallisena esitettyä mallia, jossa laajan palveluvalikoiman ja siten melko suuren yksikkökoon sote-keskukset saisivat tulonmuodostuksensa yhdenmukaisiin perusteisiin ilman selkeää hintakilpailun sisältävää elementtiä. Tämän voidaan olettaa synnyttävän tilanteen, jossa kaikkien palveluntuottajien korvaukset määrittyvät tasolle, joka mahdollistaa tehotto-

mimpien yksiköiden kustannusten kattamisen. Samalla tehokkaimmat yksiköt saattavat saada tilaisuuden mahdollisesti merkittävienkin ylituottojen keräämiseen. Tämän välttämiseksi järjestelmässä tulee olla joko menettelytavat kustannustason hillitsemiseen kilpailulla tai muut sellaiset mekanismit, jotka tuottavat samoja vaikutuksia.

Esitetty valinnanvapauslainsäädäntö ei siten itsessään edistä uudistukselle asetettua kustannusten kasvun hillinnän tavoitetta. Sen sijaan sote-uudistuksen muut osat voivat mahdollistaa kustannussäästöjen aikaansaamisen. Kansainvälisten tutkimusten mukaan (joihin esityksen yleisperusteluissakin viitataan) asiakkaan suoran valinnanvapaus ei pääsääntöisesti tuo säästöjä. Sillä on menoja kasvattava vaikutus, mutta se toisaalta on yleensä parantanut palvelujen saatavuutta eli hoitoon pääsyä, mikä on uudistuksen yksi keskeinen tavoite.

Pidemmällä tähtäimellä markkinoiden kehittyessä on mahdollista kuitenkin myös saavuttaa kustannussäästöjä. Myös palveluiden kehittäminen innovatiivisesti ja enemmän digitaalisuutta hyödyntäviksi mahdollistaa kustannussäästöjen syntymisen pidemmällä tähtäimellä. Erityisesti pienemmillä yrityksillä on tärkeä rooli olla tuomassa innovatiivisia uusia sote-palveluratkaisuja.

Kustannusten säästämisessä palveluntuottajille asetettavat kannusteet ovat ratkaisevassa asemassa. Tässä vaiheessa ei ole kuitenkaan vielä tarkkaa tietoa maakuntien harkintavaltaan perustuvasta ”korvaustasosta”.

Jotta uudistus ei toteutusvaiheessa johtaisi ainakaan kustannustason nousuun, TEM pitää perusteltuna tehostaa kilpailullisuutta ja siten varmistaa ainakin osittaisen hintakilpailuun perustuvan kustannusten hillitsemismekanismin olemassaolon uuden järjestelmän käynnistymisvaiheessa. Yksi mahdollisuus tähän olisi liittää 15 §:n mukaisesti suoran valinnan palveluihin riittävän laaja alihankintavelvoite siten, että kelpuutus alihankkijaksi syntyisi aina joko kilpailutuksen tai asetettujen hinta- ja laatukriteereiden täyttymisen kautta

Esityksen suhde perustuslakiin

Esityksessä tulisi avata esityksen suhdetta etenkin perustuslain 6 §, 19 §, 22 §, 121 § ja 124 §:ien vaatimuksiin.

Esityksen perusteluihin liittyviä täsmennyksiä

Yksityiskohtaisissa perusteluissa (45 §) viitataan valmistelussa olevaan julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön sisältöön. Uusi hankintalaki (1397/2016) tuli voimaan 1.1.2017.

Yleisperusteluissa sivulla 51 todetaan, että palveluiden pitää olla yhteen sovitettuja kokonaisuuksia ja ne pitää toteuttaa väestön tarpeiden mukaan lähellä asiakasta. Läheisyys ei voi olla ainoa lähtökohta palveluiden tuottamisessa, sillä moni palveluista voidaan nyt ja tulevaisuudessa antaa digitaalisina. Tämä tulokulma puuttuu perusteluista.