

17.5.2017

Eduskunnan talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

Asiantuntijapyyntö 12.5.2017

HE 47/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Valinnanvapauslakiehdotuksen tarkoituksena on edistää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden mahdollisuuksia valita palvelujen tuottaja ja parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua. Tavoitteena on, että valinnanvapaus vahvistaisi myös palvelujärjestelmän kannusteita kustannusvaikuttavaan toimintaan, jatkuvaan kehittämiseen ja innovaatioihin

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) arvioi valinnanvapausuudistusta koskevaa hallituksen esitystä erityisesti uudistuksen peruslähtökohdan, markkinoiden toimivuuden, kilpailuneutraliteetin sekä kilpailuvalvonnan ja kuluttajaoikeudellisen sääntelyn näkökulmista.

1. Tiivistelmä

- Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän haasteet edellyttävät, että monituottajamalli ja valinnanvapaus otetaan merkittäväksi osaksi palvelujärjestelmää. Huolellisesti säännellyillä kiintein hinnoin tapahtuvalla kilpailulla ja valinnanvapaudella voidaan parantaa niin tuottajien kannusteita tehostaa ja kehittää toimintaansa kuin asiakkaiden hyvinvointia.
- Markkinoiden toimivuuden kannalta ydinkysymys on alalle pääsyn mahdollisuus. Sote-keskusten laaja palveluvalikoima merkitsee suurten tuottajien parempia mahdollisuuksia toimia suoran valinnan palvelujen tuottajina. Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotantoon syntyy kuitenkin useita eri markkinoita, joilla myös pienemmillä toimijoilla on edellytykset toimia.
- Yritystoiminnan käynnistämiseen ja markkinoilla toimimisen edellytyksiin vaikuttaa merkittävästi se, minkälaisia edellytyksiä toisaalta lainsäädäntö ja toisaalta maakunnat asettavat tuottajille. Vaikka edellytykset perustuvat hyväksyttäviin tavoitteisiin, ne voivat samalla heikentää hallinnollista taakkaa kasvattamalla potentiaalisten tuottajien kannusteita ja kykyä tulla markkinoille.
- Listaamattomien asiakkaiden allokointi tuottajille vaikuttaa merkittävästi tuottajien toimintaedellytyksiin. Allokointiperusteena käytetään palvelu-

17.5. 2017

jen saavutettavuutta. Maakuntien tulisi saada ohjeistusta saavutettavuuden tulkinnasta ja soveltamisesta.

- Kilpailuneutraliteetti on välttämätön edellytys sille, että niin julkisessa kuin yksityisessä omistuksessa olevilla toimijoilla on asianmukaiset mahdollisuudet ja kannusteet kilpailla markkinoilla ja kehittää toimintaansa. Yhtiöittämisvelvoite perustuu EU-valtiontukisäännösten vastaisten tukielementtien poistamiseen sekä kilpailuneutraliteetin toteuttamiseen tilanteessa, jossa maakunta harjoittaa toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla.
- Valinnanvapauden piiriin kuuluva sosiaali- ja terveystalouden tuotanto on taloudellista toimintaa, johon soveltuu kilpailulainsäädäntö sekä perinteisten kilpailunrajoituskieltojen että kilpailuneutraliteettisäännösten osalta. Myös julkisten hankintojen valvonta kohdistuu jatkossa myös julkisten sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen.
- Sote-palveluiden siirtyminen yhä laajemmin taloudellisen toiminnan piiriin sekä mahdollisesti uudet vain sote-palveluihin sovellettavat kilpailusäännöt tulevat lisäämään kilpailu- ja kuluttajaviranomaisen tehtäviä ja resurssitarpeita merkittävästi.
- Lakiesityksessä kuluttajansuojalain soveltaminen sote-palveluihin jää tulkinnanvaraiseksi. On ilmeistä, ettei valinnanvapauden piiriin kuuluvien sote-palveluiden tuottajia olisi pidettävä kuluttajansuojalain tarkoittamina elinkeinonharjoittajina eikä kuluttajansuojalain sovellettaisi valinnanvapauspalveluiden tuottajiin eikä näiden tarjoamiin palveluihin. KKV pitää perusteltuna, että nykyiset lainsäädännölliset perusratkaisut kuluttajansuojalainsäädännön soveltamisesta säilytettäisiin myös jatkossa. Jatkovalmistelua tarvitaan vielä julkisten sote-palveluiden asiakkaansuojan osalta esimerkiksi palvelun laadun puutteisiin ja virheisiin liittyvistä kysymyksistä.

2. Monituottajamalli, valinnanvapaus ja kilpailu sote-markkinoilla

Siirtyminen monituottajamalliin ja valinnanvapauteen perustuvaan sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmään merkitsee perustavanlaatuisia muutoksia suomalaisen hyvinvointipalvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen. Julkisesti rahoitettujen palvelujen tuotantorakenne muuttuu kokonaisvaltaisesti nykyisten kuntien ja kuntayhtymien järjestämien sosiaali- ja terveystalouden palvelujen siirtyessä suoran valinnan, henkilökohtaisen budjetin ja asiakassetelin piiriin, maakunnasta irrallisten yhtiöiden ja muiden toimijoiden tuottamiksi.

Lainsäädäntö sekä maakuntien asettamat ehdot määrittelevät tuottajien palvelutarjontaa. Olennaista on kuitenkin se, että valinnanvapausmallissa myös palvelujen käyttäjät ohjaavat järjestelmää omilla valinnoillaan. Valin-

17.5. 2017

nanvapauden merkittävä piirre onkin sen mahdollisuus tuoda esiin asiakkaiden erilaisia, mahdollisesti toisistaan poikkeavia preferenssejä ja näin lisää asiakkaiden hyvinvointia.

Niin sote-palveluihin kuin palvelumarkkinoihin liittyy erityispiirteitä, jotka voivat vähentää valinnanvapauteen perustuvasta järjestelmästä saatavia hyötyjä. Palveluihin liittyy muun muassa tiedon epätasaista jakautumista, ja markkinoilla voi ilmetä esimerkiksi kermankuorintaa tai osaoptimoinnin ongelmia.

Ongelmista huolimatta sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoiden voidaan olettaa noudattavan yleisiä talousteorian löydöksiä. Myös empiirinen kirjallisuus tukee ajatusta siitä, että erityisesti huolellisesti säännellyllä kiintein hinnoin tapahtuvalla kilpailulla voidaan parantaa palvelujen laatua ja saataavuutta. Avainasemassa ovat oikeat kannusteet, jotka kannustavat toimijoita palvelutuotantoon, joka vastaa kansalaisten ja yhteiskunnan tavoitteita.

KKV:n arvion mukaan hallituksen esityksessä on tunnistettu ongelmat ja niihin on pyritty löytämään sääntelyllä asianmukaisia ratkaisuja. On kuitenkin selvää, että uuden järjestelmän toimeenpano tulee edellyttämään vahvaa seurantaa sekä sääntelyn tarkentamista tarvittaessa. Tarve korostuu reformin toimeenpanon tiukan aikataulun takia.

KKV:n arvion mukaan valinnanvapaus on palvelutuotannon tehokkaaseen järjestämiseen pyrkivän uudistuksen välttämätön elementti. Vain asiakkaiden aito valinnanvapaus tuo mukanaan myös uusien toimijoiden aidon alalle tulon uhan, mikä pitkällä aikavälillä pakottaa toimijat omistuspohjasta riippumatta sekä innovoimaan että tehostamaan toimintaansa.

3. Markkinoiden toimivuus

Markkinoiden toimivuuden kannalta ydinkysymys on alalle pääsyn mahdollisuus. Korkea alalle tulon kynnyksellä rajoittaa potentiaalisten toimijoiden määrää ja halukkuutta hakeutua tuottajaksi. Alalle pääsyn mahdollisuuteen ja houkuttelevuuteen vaikuttavat tekijät voivat liittyä esimerkiksi palveluvalikoiman laajuuteen, tuottajille asetettaviin ehtoihin, korvausperusteisiin tai asiakkaiden listautumisperiaatteisiin tilanteessa, jossa asiakas ei tee aktiivista valintaa.

Palveluvalikoiman laajuus

Hallituksen esityksessä suoran valinnan palveluntarjoajilta edellytetään varsin laajaa sosiaali- ja terveystalouden perustason palvelukokonaisuutta (15 §). Lisäksi ehdotettu lainsäädäntö velvoittaa, että suoran palvelun tuottajan on annettava tekemänsä palvelutarpeen arvioinnin perusteella asiakkaalle asiakasseteli suoran valinnan palveluihin kuuluvissa yksittäisissä toimenpiteissä ja palveluissa. Suoran valinnan palvelun tuottajat voivat lisäksi hankkia muilta palvelun tuottajilta muutoin kuin asiakassetelillä tuot-

17.5. 2017

tamastaan palvelutuotannosta enintään 2/5 palvelujen kokonaisliikevaihdosta.

KKV:n arvioi, että suoran valinnan laajahko palveluvalikoima nostaa alalle tulon kynnystä, eikä todennäköisesti mahdollista pienten yksiköiden ryhtymistä suoran valinnan palvelutuottajaksi. Suoran valinnan palveluntuottajalla on kokonaisvastuu yksittäisen asiakkaan saamista suoran valinnan palveluista mukaan lukien alihankkijan yksittäiselle asiakkaalle antama palvelu (53 §). Tämä kasvattaa osaltaan toiminnan kokonaisvastuuseen liittyvää riskiä ja on omiaan johtamaan suoran valinnan tuottajakunnan rajoittumiseen vain suurehkoihin toimijoihin.

Asiakasseteli sekä henkilökohtainen budjetointi luovat toisaalta valinnanvapausmarkkinoita, joilla myös pienet ja keskisuuret yritykset voivat helpommin kilpailla. Tämä parantaa osaltaan niiden mahdollisuuksia toimia markkinoilla. Vaikka asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti osaltaan avaavat uusia mahdollisuuksia pienemmille tuottajille, suoran valinnan palvelun tuottajan näkökulmasta velvoite voi olla haasteellinen kapasiteetin ja resurssien hallinnan näkökulmasta ja näin kasvattaa markkinoille tulon kynnystä.

Hallituksen esityksessä on tiedostettu riski markkinoiden keskittymiseen erityisesti suuremmille tuottajille. Esityksen mukaan siihen voidaan vaikuttaa erityisesti valinnanvapauden käyttöönoton siirtymäsäännöksillä sekä palvelujen saavutettavuuden käytöllä listaamattomien asiakkaiden allokointiperusteena.

KKV arvioi, että palvelujärjestelmää koskevat rakenneratkaisut merkitsevät osaltaan suurten tuottajien muita parempia mahdollisuuksia toimia suoran valinnan palvelujen tuottajina. Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotantoon syntyy kuitenkin useita eri markkinoita, joilla myös pienemmillä toimijoilla on edellytykset toimia. Hallituksen esityksen mukaan noin puolet valinnanvapauden kautta syntyvistä markkinoista olisi sellaisia, joille markkinoille tulon kynnys olisi pk-yritysten kannalta matala.

Tuottajille asetettavat ehdot

Yritystoiminnan käynnistämiseen ja markkinoilla toimimisen edellytyksiin vaikuttaa merkittävästi se, minkälaisia edellytyksiä toisaalta lainsäädäntö ja toisaalta maakunnat asettavat tuottajille.

Peruslähtökohtana on, että valinnanvapausjärjestelmään kuuluvien palveluntuottajien tulee olla palvelujen tuottamisesta annetun lain mukaisessa rekisterissä ja olla liittyneinä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa tarkoitettuihin valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin.

17.5. 2017

Lisäksi valinnanvapauslaissa säädettäisiin yleisesti valinnanvapausjärjestelmään kuuluvia palveluntuottajia koskevista velvollisuuksista sekä vastuista. Suoran valinnan palvelujen tuottajille laissa olisi asetettu erityisvaatimuksia, kuten vastuuhenkilöitä koskevat työaikaehdot sekä toiminnan luonteeseen nähden riittävä taloudellinen kantokyky ja vakuus siten, että suoran valinnan palvelujen tuotannon jatkuvuus voidaan turvata..

Maakunta voisi lisäksi asettaa suoran valinnan palvelun tuottajille sekä asiakasselillä ja henkilökohtaisella budjetilla annettavan palvelun tuottajille palvelujen laatua, voimavaroja ja saatavuutta sekä palveluketjuja ja palvelujen yhteensovittamista koskevia ehtoja. Suoran valinnan palvelun tuottajan tulisi olla sellaiset toimintaedellytykset, jotka turvaavat palvelujen asianmukaisen tuotannon.

Suoran valinnan palvelujen tuottajan tulisi lisäksi tuottaa riittävä määrä palveluja itse ja ohjauksen ja neuvonnan sekä sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin ja neuvonnan tulisi toteuttaa suoran valinnan palvelujen tuottajaan palvelusuhteessa oleva henkilöstö. Suoran valinnan palvelun tuottajan olisi asettava maksukyvyttömyytensä varalta maakunnalle sen hyväksymä vakuus. Maakunta voisi myös edellyttää suoran valinnan palveluntuottajalta palveluntuottajalain mukaista sertifiointia. Lisäksi tuottajan olisi asetettava maksukyvyttömyyden varalle maakunnan hyväksymä vakuus.

Edellä mainittujen lisäksi suoran valinnan palvelun tuottajia ja asiakasseteli-tuottajia koskee ilmoittautumismenettely, jonka seurauksena maakunta hyväksyy ehdot täyttäneet tuottajat. Lisäksi maakunta laatii sopimuksen suoran valinnan tuottajan kanssa.

Tuottajille asetettavien vaatimusten ja ehtojen tarkoituksena on osaltaan taata potilasturvallisuutta ja palvelujen katkeamatonta saatavuutta. Vaatimusten taustalla olevat tavoitteet ovat KKV:n arvion mukaan ilmeisen kannatettavia, mutta samalla vaatimukset voivat osaltaan hallinnollista taakkaa kasvattamalla heikentää kenties merkittävästikin potentiaalisten tuottajien kannusteita ja kykyä tulla markkinoille.

KKV korostaa, että maakuntien tulisi toiminnassaan asettaa vaatimukset kohtuulliselle tasolle uusien yritysten tai pienempien toimijoiden kannalta. Koska ehdot perustuvat maakunnan alueellisiin olosuhteisiin, ne voivat vaihdella maakuntien välillä ja suoran valinnan palvelujen osalta myös maakunnan sisällä. Myös näiden osalta maakunnan tulisi huolehtia ehtojen kohtuullisuudesta suhteessa palveluun ja olla kasvattamatta perusteettomasti eroavaisuuksia maakuntien välillä.

Hallituksen esityksessä on asianmukaisesti tuotu esiin, että ehtojen tulee olla julkisia ja yhdenmukaisia kaikille samanlaisia palveluja tuottaville toimijoille, jolloin ne tukevat yhdenvertaisuuden, syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteiden toteutumista.

17.5. 2017

Tuottajille maksettavat korvaukset

Hallituksen esityksen mukaan maakunta päättäisi suoran valinnan palvelujen tuottajille maksettavista korvauksista laissa määriteltyjen valtakunnallisten yleisten rahoitusperiaatteiden perusteella (62 §). Suoran valinnan palveluja tuottavat sosiaali- ja terveyskeskukset ja suunhoidon yksiköt saisivat maakunnan määrittelemän kiinteän korvauksen. Kiinteä korvaus olisi tarvetekijöihin perustuva asiakaskohtaiseen vastuuajkaan sidottu korvaus suoran valinnan palveluihin kuuluvista palveluista. Korvausta voitaisiin täydentää kannustinperusteisilla korvauksilla. Joissakin palveluissa voitaisiin käyttää myös osittain suoriteperusteisia korvauksia.

Korvaustason asettaminen oikealle tasolle ja kannustimien muotoilu uudistuksen tavoitteita tukeviksi on ratkaisevaa muun muassa sen kannalta, miten markkinoille saadaan tuottajia. Kannusteiden tulisi osaltaan varmistaa, että tuottajat toimivat yhteistyössä hoitoketjuissa, edistää kehittämistä ja innovaatioita palvelujen parantamiseksi sekä estää asiakkaiden haitallinen valikointi.

Hallituksen esityksen mukaan mallin eräisiin kohtiin sisältyy osaoptimoinnin mahdollisuuksia, jota kuitenkin esiintyy myös nykyisessä järjestelmässä. Valinnanvapausjärjestelmässä joudutaan tasapainoilemaan sen suhteen, että kannustetaan asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen, mutta estetään samalla haitalliset piirteet.

KKV arvioi, että korvausten määrittely tulee vaatimaan niin kansallisesti kuin alueellisestikin runsaasti työtä. On lähes varmaa, että myös valinnanvapauden käynnistyttyä tulee esiin tarvetta korvausmallien tarkistamiseen saatujen kokemusten perusteella.

Listautuminen

Periaatteet koskien sitä, minkä palvelutuottajan asiakkaaksi listataan asiakas, joka ei itse tee aktiivista valintaa, vaikuttavat olennaisesti tuottajan toimintaedellytyksiin. Mikäli asiakas ei valitse itse tuottajaa, maakunta osoitaisi asiakkaalle helpoimmin saavutettavissa olevan tuottajan (11 §).

Uudistuksen alkuvaiheessa tapahtuva asiakkaiden allokoituminen on merkityksellinen, koska tuottajan vaihtaminen ei ole kovin yleistä. Hallituksen esityksen mukaan riskiksi voi muodostua se, että markkinat keskittyvät suurimmille toimijoille, erityisesti niille, jotka jo nykyisin toimivat työterveyshuollon markkinoilla. Viraston arvion mukaan mahdollista on kuitenkin myös se, että suoran valinnan palveluja tuottavat entiset kunnalliset terveyskeskukset hyötyvät siitä, että niiden entiset asiakkaat valitsevat uudessa tilanteessa jo aiemmin tutun tuottajan.

Riskien hallinnan näkökulmasta keskeiseksi nousee listaamattomien asiakkaiden allokoituperusteena käytetty palvelujen saavutettavuus. KKV:n arvi-

17.5. 2017

on mukaan maakuntien tulisi saada ohjeistusta saavutettavuuden tulkinnasta ja soveltamisesta allokoinnin perusteena.

4. Kilpailuneutraliteetti

Valinnanvapausmallissa useat toimijat voivat tarjota samoja palveluja samoille asiakkaille, jolloin palvelujen tuottajien kesken syntyy kilpailua asiakkaista. Valinnanvapausjärjestelmään siirtymisen myötä palveluiden tarjoaminen tulee tapahtumaan asiakasvalinnasta johtuen kilpailluilla markkinoilla.

Valinnanvapausmallin on tarkoitus olla tuottajaneutraali siten, ettei mitään tuottajaa aseteta erityisasemaan toisiinsa nähden, vaan kaikkia palvelujen tuottajia kohdellaan yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi niiden omistajatahoista riippumatta.

Kilpailuneutraliteetti on välttämätön edellytys sille, että niin julkisessa kuin yksityisessä omistuksessa olevilla toimijoilla on asianmukaiset mahdollisuudet ja kannusteet kilpailla markkinoilla ja kehittää toimintaansa. 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.

On syytä muistaa, että myös maakuntien omistamien yhtiöiden on voitava toimia kilpailuilla markkinoilla yhtäläisin oikeuksin ja velvollisuuksin muiden yhtiöiden kanssa. Tästä syystä niille ei ole syytä lainsäädännöllä asettaa normaalista poikkeavia velvoitteita. Vaikka yhtiöt ainakin alkuvaiheessa perustetaan turvaamaan myös palveluiden saatavuutta, ne toimivat ilman erioikeuksia normaalien liiketoimintaperiaatteiden mukaisesti voittoa tavoitellen. Kilpailun ja asiakkaiden valintamahdollisuuksien kannalta on hyödyllistä, että markkinoille syntyy myös julkisesti omistettuja, volyymiltään riittävän kokoisia toimijoita.

Yhtiöittäminen

Valinnanvapauslaissa on tarkoitus säätää maakunnan velvollisuudesta yhtiöittää suoran valinnan palveluja ja asiakassetelillä tuotettavia palveluja koskeva tuotanto (52 §).

Yhtiöittämisvelvoite liittyy osaltaan EU-valtiontukisäännösten vastaisten tukielementtien poistamiseen sekä kilpailuneutraliteetin toteuttamiseen tilanteessa, jossa maakunta harjoittaa toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla. Maakuntien velvoite yhtiöittää kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva tuotanto sekä laajan valinnanvapauden piirissä olevien palvelujen tuotanto noudattaa johdonmukaisesti EU-kilpailuoikeuden periaatteita sekä niitä linjauksia, joita tehtiin vuonna 2013 säädettäessä yhtiöittämisvelvollisuudesta kuntalaissa.

17.5. 2017

Komissio on päätöskäytännössään arvioinut, että taloudellisessa toiminnassa liikelaitosmuodossa on ollut kyse kielletystä valtiontuesta, koska konkurssilainsäädäntöä ei sovelleta liikelaitokseen ja koska vapautus yhteisöverosta muodostaa kilpailua vääristävän valtiontuen, jota ei voida perustella verojärjestelmän luonteella ja rakenteella.

Yhtiöittäminen on omiaan parantamaan julkisten sote-palvelujen kustannuseurantaa ja läpinäkyvyyttä yleensä. Tämä on puolestaan yksi edellytys palvelutuotannon vertailtavuudelle muiden toimijoiden kanssa, mikä luo kannusteita muun muassa kustannusäästöille sekä muutoinkin tehokkaasti ja innovatiivisesti tuotettaville uusille palvelumalleille. Kilpailuedellytysten ollessa epätasapuoliset toimijoiden kannusteet kehittää toimintojaan ovat puutteellisia erityisesti, jos joillakin on sellaisia etuja, joita muut eivät voi yksinkertaisesti saavuttaa millään kehitystyöllä.

Yhtiöittämisen on arvioitu joissakin puheenvuoroissa vaikeuttavan esimerkiksi päivystysjärjestelyjä, kun työvoimaa siirtyisi pois päivystyksestä vastaavista yksiköistä. On kuitenkin huomattava, että julkisen palvelutuotantokapasiteetin jakaantumisen yhtiöitettyyn ja liikelaitoksen toimintaan ei tarvitse välttämättä merkitä tuotantoresurssien fyysistä erottelua eri yksiköihin niin, että niiden aiemmin mahdollinen yhteiskäyttö jatkossa estyisi.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, organisatorisen eriyttämisen ei tarvitse merkitä tilojen, työvoiman tai laitekapasiteetin jakamista, vaan eri tuotantoyksiköt voisivat ainakin ensi vaiheessa varata niitä käyttöönsä ennakolta sovitun hallinnollisen menettelyn ja kustannusten jaon perusteella. Tällainen menettely edellyttää, että hallinnollisten toimintatapojen ja kustannusten jaon periaatteiden ja käytännön toiminnan yhteensopivuus kilpailuneutraliteettisäännösten kanssa taataan.

Markkinapuutetilanteet

Maakunnille esitetään lakiehdotuksessa säädettäväksi varautumisvelvollisuus palveluiden turvaamiseksi markkinapuutetilanteissa (43 §). Palvelujen järjestäminen poikkeavalla menettelyllä edellyttää markkinapuutteen osoittamista palvelutarjonnan määrän ja kysynnän erolla tai muulla riittävän avoimuuden turvaavalla tavalla. Ensisijaisesti markkinapuutetilanteissa järjestetään hankintalain mukainen kilpailutus, jonka ehtoihin voidaan asettaa lisäehtoja tai rajoituksia. Toissijaisesti, jos palvelujen turvaaminen ei ole mahdollista kilpailuttamalla, on maakunnan liikelaitoksen tuotettava palvelut.

Maakunnan varautumisvelvollisuus markkinapuutetilanteeseen voi aiheuttaa kilpailuneutraliteettihaasteita. Poikkeavien menettelyjen käyttö markkinapuutetilanteissa voi vaikuttaa kilpailutujen markkinoiden toimintaan. Hallituksen esityksessä todettuun yhtyen KKV arvioi, että haitallisten vaikutusten minimoimiseksi on tärkeää seurata ja verrata maakuntien tekemiä ratkaisuja markkinapuutetilanteiden toteutamisesta, palvelujen järjestämisestä

17.5. 2017

ja mahdollisista toimenpiteistä markkinoiden luomiseksi markkinapuutteen poistamiseksi.

5. Kilpailusäännöt ja niiden valvonta

Hallituksen esityksen mukaan valinnanvapauden piiriin kuuluva sosiaali- ja terveystalouden tuotanto on taloudellista toimintaa, johon soveltuu kilpailulainsäädäntö sekä perinteisten kilpailunrajoituskiltojen että kilpailuneutraaliteettisäännösten osalta. Myös KKV:n harjoittama julkisten hankintojen valvonta kohdistuu jatkossa myös julkisten sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen. Lakiehdotuksessa asetetaan KKV:n tehtäväksi myös lausunnon antaminen markkinapuutteesta maakunnalle tämän pyynnöstä, mikäli luotettavaa selvitystä markkinapuutteesta ei muutoin voida saada.

On todennäköisenä, että julkisesti rahoitettujen sosiaali- ja terveystalouden uusien markkinoiden ohjaamisessa ja valvonnassa tarvitaan myös erityisiä, vain tähän sektoriin sovellettavia säännöksiä. Työ- ja elinkeinoministeriön työryhmä onkin alustavasti ehdottanut lisättäväksi kilpailulakiin määräaikaisen sosiaali- ja terveyssektorin yritysjärjestelyjä koskeva yrityskauppavalvontasäännöksen.

Säännöksen perusteella lähes kaikki alan yrityskaupat tulisivat väliaikaisesti KKV:lle ilmoitettavaksi, mutta yrityskauppavalvonnan puuttumiskynnys säilyisi ennallaan. Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa markkinoiden toimivuus ja asiakkaiden valinnanvapauden toteutuminen hillitsemällä sosiaali- ja terveyssektorin keskittymistä ennen sote-uudistuksen täysimääräistä voimaantuloa.

Työryhmässä arvioidaan tarvetta myös pysyväälle sosiaali- ja terveystalouden yritysjärjestelyjä koskevalle yrityskauppavalvontasäännölle. Lisäksi arvioidaan tarvetta sosiaali- ja terveystalouden toimijoiden menettelyjä koskevalle säännölle, jolla vahvistettaisiin pienten yritysten asemaa.

Sote-palveluiden siirtyminen yhä laajemmin taloudellisen toiminnan piiriin sekä mahdollisesti uudet vain sote-palveluihin sovellettavat kilpailusäännöt tulevat lisäämään kilpailu- ja kuluttajaviranomaisen tehtäviä ja resurssitarpeita merkittävästi. Työ- ja elinkeinoministeriön alustavan arvion mukaan KKV:lle tulevista uusista tehtävistä sekä niiden edellyttämän uuden osamisen rakentamisesta yleisen kilpailuvalvonnan rinnalle johtuu noin 1,5–2 miljoonan €/ vuosi lisävoimavaratarpeet.

6. Kuluttajansuoja

Valinnanvapautta koskevan lakiesityksen perusteella jää tulkinnanvaraiseksi, miltä osin valinnanvapauspalvelut kuuluvat kuluttajansuojalain piiriin. Lakiehdotuksen 59 §:n ("Palvelun tuottajan vastuu palveluista") perusteluissa (s. 221) todetaan, että Julkiset hyvinvointipalvelut, joiden tarjoamisen tavoitteena ei ole taloudellinen hyöty, on katsottu jäävän kuluttajansuojalain

17.5. 2017

sääntelyn ja muiden kuluttajaoikeudellisten sääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle.

Lakiehdotuksessa on kahden säännöksen perusteluissa kuitenkin viitattu myös kuluttajansuojalain soveltamiseen; nämä säännökset ovat 18 § ("Asiakasseteli suoran valinnan palveluissa") sekä 28 § ("Menettely myönnettäessä henkilökohtaista budjettia"). Molempien säännösten perusteluissa (s. 183 ja 192) todetaan, että Asiakkaan ja elinkeinonharjoittajan väliseen suhteeseen sovelletaan lisäksi kuluttajansuojalakia, joka takaa asiakkaalle lisäksi kuluttajan oikeudet.

Kuluttajansuojalaissa elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan mm. yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammattimaisesti tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan hankittavaksi. Lain perustelujen mukaan julkisyhteisöjen järjestämät, pääosin verovaroin rahoitettavat ja ilman taloudellisia tulostavoitteita tarjottavat palvelut jäävät kuluttajansuojalain soveltamisalan ulkopuolelle. Sama koskee julkisyhteisöjen tarjoamia lakisääteisiä palveluja, kuten terveyden- ja sairaanhoitoa ja muita vastaavia toimintoja, joita ei harjoiteta kaupallisten periaatteiden pohjalta.

Tällä hetkellä vain kuluttajien yksityisiltä sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottajilta itse hankkimat palvelut kuuluvat kuluttajansuojalain piiriin. Näihin palveluihin joudutaan soveltamaan kuluttajansuojalain tavaraan kohdistuvia palveluja koskevia oikeusperiaatteita, koska laista puuttuvat kokonaan säännökset henkilöön kohdistuvista palveluista. Julkiset sosiaali- ja terveyspalvelut, jotka rahoitetaan pääosin verovaroin, jäävät kokonaan kuluttajansuojalain soveltamisalan ulkopuolelle.

Vaikka myös julkiset sote-palveluiden tuottajat jatkossa yhtiöitettäisiin ja ne tältä osin muistuttaisivat elinkeinonharjoittajaa, erottaisi ne kuluttajansuojalaissa tarkoitetuista elinkeinonharjoittajista kuitenkin edelleen se, että valinnanvapauden piiriin kuuluvissa sote-palveluissa olisi kyse lakisääteisistä sosiaali- ja terveyspalveluista, jotka myös nähtävästi rahoitettaisiin pääosin verovaroin. Sekä yksityisiä että julkisia sote-palveluita koskisi tällöin se, että asiakkaan maksettavaksi jäisi asiakasmaksuna tai omavastuuna veloitettava maksu.

Edellä olevan perusteella on ilmeistä, ettei valinnanvapauden piiriin kuuluvien sote-palveluiden tuottajia olisi pidettävä kuluttajansuojalaissa tarkoitettuina elinkeinonharjoittajina eikä kuluttajansuojalakia siten sovellettaisi valinnanvapauspalveluiden tuottajiin eikä näiden tarjoamiin palveluihin. KKV pitää perusteltuna, että nykyiset lainsäädännölliset perusratkaisut säilytettäisiin myös jatkossa.

17.5. 2017

KKV:n mielestä on sinänsä tärkeää, että sote-palveluiden käyttäjän oikeusasema olisi selkeästi säännelty esimerkiksi silloin, kun palvelun laadussa on puutteita tai virheitä. Asia edellyttäisi jatkovalmistelua, jossa sote-palveluiden erityispiirteet otettaisiin huomioon ja näitä palveluja varten räätälöitäisiin omia säännöksiä. Tätä pohti oikeusministeriön työryhmä joitakin vuosia sitten julkaisemassaan raportissa ”Asiakkaansuojan kehittäminen julkisissa hyvinvointipalveluissa” (oikeusministeriön julkaisu 13/2011). Raportissa on käsitelty myös kysymyksiä siitä, minkälaisia vaatimuksia hyvinvointipalveluiden markkinoinnille tulisi asettaa ja miten asiakkaiden neuvonta sekä yksittäisten riitatapausten ratkaiseminen tulisi järjestää. KKV korostaa sitä, että nämä avoimet kysymykset on sote-lakien valmistelun yhteydessä ratkaistava, jotta lakien voimaan tullessa ei jouduta tilanteeseen, jossa kansalaisten oikeusaseman kannalta keskeiset seikat ovat epäselviä tai tulkinnanvaraisia.

7. Lopuksi

Kilpailu- ja kuluttajavirasto arvioi, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän nykyiset ja tulevat haasteet edellyttävät, että monituottajamalli ja valinnanvapaus otetaan merkittäväksi osaksi palvelujärjestelmää. Valinnanvapauden ja kilpailun avulla voidaan parantaa niin tuottajien kannusteita tehostaa ja kehittää toimintaansa kuin asiakkaiden hyvinvointia.

Uudistuksen positiivisten vaikutusten kannalta on keskeistä, miten itsehallinnolliset ja mahdollisuuksiltaan erilaiset maakunnat omassa päätöksenteossään ja toiminnassään toteuttavat valinnanvapauslainsäädäntöä. Maakuntien järjestämisosaaminen ja kyky käyttää laissa säädettyjä ohjauskeinoja muodostuu tästä näkökulmasta keskeiseksi. Maakunnille tarjottava vahvennettu kansallinen muutostuki on tärkeä erityisesti tilanteessa, jossa uudistuksen aikataulu on äärimmäisen haasteellinen.

Uuden järjestelmän käyttöön otto ei ole kehityksen päätepiste, vaan merkitsee pitkään jatkuvan uudistusprosessin alkua. Järjestelmän suunnittelusta ja toimeenpanosta vastaavilla tulee olla valmiudet muuttaa ja tarkentaa järjestelmää saatujen kokemusten myötä.

Siirtyminen monituottajamalliin ja valinnanvapauteen perustuvaan sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmään on haastava, monimutkainen, mutta myös välttämätön prosessi, jolle valinnanvapauslainsäädäntö antaa asianmukaisen perustan. Hallituksen esitykseen sisältyvässä vaikutuksenarvioinnissa on viraston arvioin mukaan varsin realistisesti kuvattu uudistuksen toteutumisedellytykset, riskit, uhat sekä mahdollisuudet.



Erikoistutkija

Liisa Vuorio