

HE 15/2017 näkökohtia kilpailuneutraliteetista ja eri toimijoiden yhteistyömalleista ottaen huomioon myös eräät HE 47/2017 valinnanvapauslain säännökset

KILPAILUNEUTRALITEETTI

Mitä SOTE-palvelujen valinnanvapaus tarkoittaa ja edellyttää?

- Valinnanvapaus tarkoittaa sitä, että asiakas omalla päätöksellään valitsee keneltä palvelut haluaa. Tämä johtaa siihen, että eri palveluiden tuottajat kilpailevat keskenään asiakkaista. Tämä puolestaan edellyttää toimiakseen kilpailuneutraliteettia eli sitä, että kaikki toimijat saavat kilpailla asiakkaista samoilla pelisäännöillä ilman, että millään toimijalla on sen omistuksesta, tuesta tai muusta edusta johtuen muita palveluntuottajia parempaa asemaa.
- Kilpailuneutraliteetti puolestaan johtaa siihen, että palvelujen tuottamista ei voi harjoittaa missään suoraa tai epäsuoraa tukea sisältävässä organisaatiomuodossa eli käytännössä tuottajan on oltava esimerkiksi osakeyhtiö, osuuskunta tai muun muotoinen yhteisö. Tuottaja voi myös olla esimerkiksi säätiö taikka yhdistys.

Miksi maakuntien pitää yhtiöittää yritysten kanssa kilpaileva tuotanto?

- Yhtiöitys liittyy vain suoran valinnan sote-keskusten toimintaan tai asiakassetelillä tuotettaviin palveluihin, ei liikelaitoksen omalla tuotantovastuulla oleviin palveluihin.
- Komissio on aiemmin jo todennut, että liikelaitosmuoto antaa veroedun ja konkurssisuojan verrattuna esimerkiksi yhtiömuotoon.
- Hallituksen tavoitteena on, että uudistuksessa erityisesti pienemmille yrityksille ja järjestöille tulisi reiluilla pelisäännöillä aito mahdollisuus kilpailla tasavertaisesti myös julkisesti omistetun tuotannon kanssa.
- Samalla on huomattava, että asiakkaiden valintamahdollisuuksien kannalta on tervetullutta, että maakunnissa toimii yksityisten ja järjestöjen rinnalla myös vahvoja julkisesti omistettuja yhtiöitä. Julkinen omistus antaa mahdollisuuden myös siihen, että yritys käyttää toimintansa tuloksen pääasiassa palvelujen kehittämiseen. Julkisesti omistetun yhtiön omistajaohjauksessa voidaan ottaa huomioon myös palveluiden korkea laatu ja eettisyys sekä muut yhteiskuntavastuuseen liittyvät seikat. Näillä seikoilla on merkitystä myös tuottajaa valitseville asiakkaille.

Pitäkö maakunnan yhtiöittää tuotantonsa vaikka ei ole kilpailua tai on vain yksi toimija?

- Jos jollakin maakunnan alueella ei ole riittävästi tai ollenkaan kaupallista tarjontaa, niin silloin ei ole markkinatarjontaa. Näissä tilanteissa ei ole valinnanvapauslain 52 §:n mukaan tarvetta yhtiömuotoon. Maakunnan tuotantovastuusta markkinapuutetilanteissa säädetään tarkemmin lain 22 §:ssä.
- Lainsäädäntö antaa markkinapuutetilanteisiin myös muita työkaluja, kuten julkisen palveluvelvoitteen antamisen (maakuntalain 116 §), joka voidaan antaa myös esimerkiksi liikelaitokselle taikka järjestölle.
- Tämä ohella yhtiöittämiseen on maakunnille valinnanvapauslaissa annettu vuoteen 2022 jatkuva siirtymäaika siitä riippumatta onko alueella kilpailevaa kaupallista tarjontaa vai ei.
- Yhtiöittämisvelvollisuuteen on eräitä muitakin poikkeuksia, kuten se, että maakunta voi tuottaa myös liikelaitosmuodossa valinnanvapautteen liittyviä palveluja, jos ne ovat kiinteä osa liikelaitoksen omiin tehtäviin kuuluvaa palvelukokonaisuutta (ei pilkkomisvelvollisuutta).

Miksi Ruotsissa ei ole yhtiötetty SOTE-tuotantoa?

- Viime kädessä vain komissiolla on yksinomainen toimivalta päättää pidetäänkö järjestelmää kokonaisuudessaan tai osin taloudellisena toimintana vai onko se ns. solidaarisuusperiaatteen mukaan

järjestetty. Komissio tutki asian pyynnöstä (notifiointi). Asia voi tulla komission tutkittavaksi myös kantelun johdosta.

- Ruotsin järjestelmä on monilta osin erilainen kuin Suomen malli. Se on myös vanhempi ja järjestelmä perustuu aikanaan tehtyihin arvioihin.
- Tietävästi Ruotsin järjestelmää uudistetaan parhaillaan, jolloin joudutaan myös arvioimaan uudelleen toiminnan luonnetta ja esimerkiksi sitä, millainen malli antaa nykyistä paremmin mahdollisuuksia myös pienemmille toimijoille. Ruotsissa tehtyjen selvitysten mukaan ei ole poissuljettua, etteikö nykyinenkin malli olisi ainakin joiltain osin taloudellista toimintaa. Selvitysten mukaan tällainen toiminta jouduttaisiin eriyttämään.
- Vuonna 2016 on annettu mm. komission tulkitseva tiedonanto valtiontuen käsitteestä, jossa on lueteltu taloudellisen toiminnan tunnusmerkkejä.
- HE 47/2017 s. 255 todetaan hallituksen tulkinta, jonka mukaan Suomeen nyt ehdotettu laajaan valinnanvapauteen perustuva järjestelmä on kokonaisuutena arvioarvioiden markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa.

HANKINNAT

Maakuntien yhtiöiden rooli markkinoilla ja hankinnoissa

- Maakuntien yhtiöt ovat tarjoamassa palveluitaan asiakkaille samoin ehdoin eli samoin velvoittein ja oikeuksin kuin muutkin yhtiöt. Tästä syystä maakuntien yhtiöt eivät ole hankintayksiköitä, koska niillä ei ole mitään erioikeuksia. Ne voivat ostaa tarvitsemansa tavarat ja palvelut vapaasti haluamiaan yhteistyömuotoja hyödyntäen. Maakuntien yhtiöt voivat myös tehdä hankintayhteistyötä sellaisten julkisesti omistettujen yhtiöiden kanssa, jotka toimivat markkinaehtoisesti (mahdolliset kuntien kaupalliset palveluyhtiöt).

Maakuntien liikelaitosten hankinnat

- Maakuntien liikelaitokset ovat jatkossa maakunnan yhtiöistä erillisiä toimijoita.
- Maakuntien viranomaisten ja niiden liikelaitosten on normaaliin tapaan noudatettava hankintalakia omissa hankinnoissaan. Jos maakunnassa on yhtiömuotoinen julkista palvelutehtävää hoitava (ei-kaupallinen) yhtiö, niin tämä on myös ns. julkisoikeudellisena laitoksena hankintayksikkö.
- Hankintasäätely pohjautuu direktiiviin, jonka soveltamiseen ei voi saada poikkeuksia komissiolta. Kansallista liikkumavaraa ei ole esimerkiksi suorahankinnoissa.
- Eri viranomaistasot (valtio, maakunnat ja kunnat) ovat sinänsä kaikki hankintayksiköitä. Ne voivat tehdä hankintayhteistyötä keskenään esim. hankintalain lain 16 § mukaisesti yhdessä järjestettynä toimintona (huomioiden maakuntalain 7 § ja 8 § ehdot).
- Maakunta voi antaa myös julkisen palveluvelvoitteen jollekin toimijalle (SGEI) maakuntalain 116 § mukaisesti.
- Maakuntien omiin palvelukeskuksiin sovelletaan kuitenkin voimaantulolain 44 §:ssä määriteltyjä poikkeuksia kilpailuttamiseen siirtymäaikana (esim. kunnilta siirtyvät sopimukset tai palvelujen väliaikainen järjestäminen) tai eräin osin myös pysyvästi (valtakunnalliset tietojärjestelmät). Voimaantulolain 44 § nykyinen muotoilu on kuitenkin ongelmallinen ja siihen annettaneen valiokunnalle uusi muotoiluehdotus.
- Maakunnilla on päätösvaltaa hankintojensa järjestämisessä. Maakuntien omien palvelukeskusten käyttö on perusteltua mm. hankintojen volyymien kokoamiseksi. Palvelukeskuksiin voidaan myös koota laajasti hankintaosaamista (erityisesti tuote- ja palvelusisällöistä). Maakuntien palvelukeskukset voivat tehdä asiakkailleen myös valmiiksi helppokäyttöisiä ja valmiiksi kilpailutettuja puitesopimuksia.
- Maakuntamalli muuttaa olennaisesti nykyistä kuntapohjaisuuteen perustuvaa hankintayhteistyötä. Tämä voi edellyttää uutta ajattelua myös kunnissa, yhteistyökumppaneita ei jatkossa voi hakea yhtiöistä vaan toisista viranomaisista ja liikelaitoksista.