

9.5.2017

Hallintovaliokunta

Hallintovaliokunta tiistai 9.5.2017 klo 12.15 / HE 15/2017 vp / Asiantuntijapyyntö

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Hallituksen esitykseen sisältyvän yhtiöittämisvelvoitteen seurauksena merkittävä osa sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnoista siirtyy kilpailuttamisen ulkopuolelle. Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiirissä (Eksote) tämä tarkoittaisi mahdollisesti arviolta 15-25 miljoonan euron sosiaali- ja terveyspalvelujen hankintojen (noin 19-32 prosenttia kaikista sosiaali- ja terveyspalvelujen hankinnoista) kilpailuttamatta jättämistä.

Eksoten osuus koko valtakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen menoista oli vuonna 2016 noin 2,6 prosenttia. Varovaisesti skaalaten yhtiöittämisvelvoite voisi tarkoittaa valtakunnallisesti yli puolen miljardin euron osuutta. Tähän toki vaikuttaa palvelutuotannon nykyinen rakenne eri maakunnissa.

Hallituksen esityksessä ei ole kuitenkaan millään tavalla arvioitu maakuntalaissa esitetyn yhtiöittämisvelvollisuuden sekä julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (jäljempänä hankintalaki) suhdetta, vaikutuksista puhumattakaan. Tämän osalta olisi tärkeää, että ratkaisu on tietoinen ja vaikutukset arvioitu.

Yhtiöittämisvelvoite

Maakuntalakiesityksen 2 luvun (Maakunnan tehtävät) 8 §:ssä (Tuottaminen) on kuitenkin todettu, että maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvan palvelun tuottamisen erottamisesta ja yhtiöittämisvelvollisuudesta säädetään erikseen. Lakiesityksen perusteluissa on viitattu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamisen eriyttämiseen maakunnan järjestämistehtävästä sekä palvelutuotannon yhtiöittämisestä.

Lausuntokierroksella 31.1- 28.3.2017 olleen asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa annettavan lain (jäljempänä valinnanvapauslaki) 8

9.5.2017

luvun 40 §:n (Yhtiöittämisvelvoite) mukaan maakunnan liikelaitos ei voi itse tuottaa suoran valinnan palveluja eikä maksu- tai asiakassetelillä tuotettavia palveluja. Maakunta voi kuitenkin perustaa omistamansa yhtiön tai yhteisön edellä tarkoitettujen palvelujen tuottamiseksi (yhtiöittämisvelvollisuus).

Tämän lisäksi valinnanvapauslain 26 §:n mukaan henkilökohtaisella budjetilla ei voi saada palveluja maakunnan liikelaitokselta eli myös nämä palvelut tulee yhtiöittää.

Hankintayksikkö

Hankintalain 5 §:ssä (Hankintayksiköt) on määritelty hankintayksiköt, joiden suorittamiin hankintoihin ja käyttöoikeussopimuksiin lakia sovelletaan. Maakunnan omistama yhtiö, joka tuottaa valinnanvapauden piiriin kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, on, hankintalain sanamuodon perusteella, käsittääksemme hankintalain tarkoittama hankintayksikkö.

Valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluja tuottavan maakunnan yhtiön asemasta suhteessa hankintalakiin on ilmeisesti otettu kantaa lakiesityksessä Hansel Oy -nimistä osakeyhtiötä koskevan lain (Hansel-laki) muuttamisesta. Lain perusteluissa on todettu, että hankintalain ja Hansel-lain mukaan yhteishankintayksikön asiakkaita voivat olla vain hankintayksiköt, siten esimerkiksi valinnanvapauden piiriin kuuluvat organisaatiot, jotka eivät ole hankintayksiköitä, eivät myöskään voisi olla yhtiön asiakkaita, vaikka ne muuten täyttäisivät 2 momentin edellytykset.

Perusteluista ei tarkemmin ilmene mihin organisaatioihin tällä viitataan tai mitä tarkoitetaan valinnanvapauden piiriin kuulumisella. Jos tällä tarkoitetaan maakunnan omistamaa yhtiötä, joka tuottaa suoran valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluja, niin ratkaisu on kilpailuneutraliteetin näkökulmasta perusteltu. Suoran valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluja tuottavan yksityisen yhtiön ei tarvitse kilpailuttaa hankintojaan hankintalain mukaisesti, joten on loogista, että myöskään maakunnan omistaman, suoran valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluja tuottavan yhtiön ei tarvitse näin tehdä. Suhteessa hankintalain tavoitteisiin perustelu vaikuttaa kuitenkin ristiriitaiselta.

Hankintalain tavoitteet

Vuonna 2014 annettujen hankintadirektiivien yksi viidestä keskeistä tavoitteista oli pienten ja keskisuurten yritysten markkinoillepääsyn parantaminen. Pk-yritykset nähtiin mahdollisuutena työpaikkojen, kasvun ja innovaatioiden luomisessa, joten nykyistä parempi pääsy jäsenvaltioiden hankintamarkkinoille

9.5.2017

voi auttaa vapauttamaan tämän potentiaalin. Tätä tavoitetta edistettiin uusissa hankintadirektiiveissä ensinnäkin yksinkertaistamalla tarjouskilpailuun osallistuvien toimittajien selvityselvoitteita. Pk-yritysten asemaa pyrittiin edistämään myös direktiivin määräyksillä hankintasopimusten jakamisesta ja jakamatta jättämisen perusteluelvoitteesta.

Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi Suomessa säädettiin 1.1.2017 voimaan tullut uusi hankintalaki.

Maakuntalain ja valinnanvapauslain tarkoittaman yhtiöittämisvelvollisuuden vaikutukset ovat ristiriidassa viimeksi mainitun hankintadirektiivien keskeisen tavoitteen kanssa. Ja itse asiassa on mahdollisesti epäselvää, voiko kansallisen lainsäädännön nojalla siirtää näin merkittävä osan ”julkisista hankinnoista” hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle.

Yhtiöittämisvelvoitteen vaikutukset hankintojen kilpailuttamiseen

Eksote osti vuonna 2016 palveluja yli 143 miljoonalla eurolla. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ostot olivat 78 miljoonaa euroa, mikä vastaa noin 18 prosentin osuutta Eksoten vuoden 2016 nettotoimintamenoista, jotka olivat 436 miljoonaa. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden kuljetuspalveluja hankittiin 5 miljoonalla eurolla.

Yhtiöittämisen seurauksena merkittävä osa näistä palveluista siirtyy pois kilpailuttamisen piiristä eli hankintalakia ei sovellettaisi niihin. Valinnanvapauslain mukaan suoran valinnan perustason palveluihin kuuluvat esimerkiksi avoterveydenhuollon ja suun terveydenhuollon palvelut. Lisäksi maakunnan on käytettävä asiakasseteliä riittävässä määrin sen varmistamiseksi, että muissa kuin suoran valinnan palveluissa toteutuu asiakkaan valinnanvapaus. Valinnanvapauslain perusteluissa on todettu, että asiakassetelin käytön laajuuden oletetaan arvioinnissa noudattavan 15 prosentin minimivaatimusta.

Valinnanvapauslain mukaan maakunnalla on velvollisuus ottaa käyttöön henkilökohtainen budjetti vanhuspalvelulain, vammaispalvelulain ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) mukaisissa muissa kuin suoran valinnan palveluihin kuuluvissa sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Eksotessa avoterveydenhuollon ja suunterveydenhuollon palvelujen ostot olivat vuonna 2016 yhteensä 8,1 miljoonaa euroa. Vammaispalvelujen ostot olivat yhteensä 19,8 miljoonaa euroa.

Laajennettuun perustasaan kuuluisivat muun muassa suoran valinnan perustason palveluihin liittyvät sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden

9.5.2017

konsultaatiot ja avovastaanottopalvelut sekä asiakkaan tilapäisesti ja lyhytaikaisesti tarvitsemat sosiaalihuoltolain 14 §:n 1 momentin mukaiset palvelut kuuluvat myös yhtiöittämisvelvoitteen piiriin.

Valinnanvapauslain perustelujen mukaan viimeksi mainittuja tilapäisesti ja lyhytaikaisesti tarvittavia palveluja olisivat 1) sosiaalityö, 2) sosiaaliohjausta, 3) sosiaalinen kuntoutus, 4) perhetyö, 5) kotipalvelu, 6) kotihoito, 7) asumispalvelut, 8) laitospalvelut, 9) liikkumista tukevat palvelut, 10) päihdetyö, 11) mielenterveystyö, 12) kasvatus- ja perheneuvonta, 13) lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten valvonta ja 14) muut sosiaalihuoltolain 11 §:n mukaisiin tarpeisiin vastaavat asiakkaan hyvinvoinnille välttämättömät sosiaalipalvelut.

Käytännössä tämä tarkoittaisi todennäköisesti esimerkiksi kuntoutuksen, lyhytaikaisen laitoshoidon ja kotihoidon yhtiöittämistä. Näiden toimintojen palveluostot olivat Eksotessa 3,7 ja 10,0 miljoonaa vuonna 2016

Varovaisesti voisi siis arvioida, että noin 15-25 miljoonan euron arvosta palveluhankintoja siirtyy kilpailutuksen ulkopuolelle, minkä seurauksena pk-yrityksillä ei tarjouskilpailuun osallistumalla olisi mahdollisuutta tulla palveluntuottajaksi tai edes saada tietoa tulevista hankinnoista.

Toki valinnanvapauden toteuttaminen muuttaa väistämättä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien rakennetta merkittävästi kun asiakkailla on mahdollisuus valita palveluntuottaja. Tämä vaikuttaa väistämättä myös maakunnan yhtiöiden palvelutuotantoon. Toisaalta, kuinka monella pk-yrityksellä on esimerkiksi mahdollisuus perustaa suoran valinnan palveluja tuottava sote-keskus, tai menestyä kilpailussa?

Lappeenrannassa 8.5.2017

Keijo Siiskonen
Hallintojohtaja