

Olli Mäenpää
13.6.2017

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp)

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

Esitettävä arviointi kohdistuu hallintovaliokunnan lausuntopyynnön mukaisesti erityisesti valinnanvapauteen, mutta samalla sen suhteeseen maakunnalliseen itsehallintoon (demokratiaan) ehdotetuissa maakuntalaissa ja järjestämislaissa.

Valinnanvapaus ja riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut

Valinnanvapautta sääntelevän lakiehdotuksen keskeisenä arviointiperusteena voidaan pitää sote-palvelujen kokonaisuudistuksen perustavoitetta, joka on riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen valtakunnallisesti yhdenvertaisella tavalla. Tässä vaiheessa arviointia ei kuitenkaan ole ollut mahdollista perustaa sote-palvelujen kokonaisuudistusta koskevaan riittävään selvitykseen ehdotetun hallinto- ja toteutusmallin vaikutuksista. Hallituksen esitykseen sisältyvää, määrällisesti laajahkoa (s. 76-152) vaikutusarviointia on tuskin tässä suhteessa mahdollista pitää täysin riittävänä.

Maakuntahallinto ja yhtiömalli

Esitys perustuu sote-palvelujen osalta hallintomalliin, jonka mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla kuntaa suuremmille itsehallintoalueilla eli maakunnilla on sosiaali- ja terveyspalvelujen hoitamiseen liittyviä tehtäviä. Maakunnilla ei esityksen mukaan kuitenkaan olisi velvollisuutta tai oikeutta hoitaa keskeistä osaa sote-palveluista, sillä maakunta ei esitykseen sisältyvän nimenomaisen kiellon mukaan saa itse tuottaa suoran valinnan sote-palveluja (valinnanvapauslakiehdotus 52.1 §). Suoran valinnan palveluja, jotka muodostavat sote-palvelujen keskeisen osan, saavat tuottaa ainoastaan yhtiöt ja yhteisöt, joihin maakunta ei kuulu (valinnanvapauslakiehdotus 43.1 §).

Tältä osin voidaan arvioida, että hallituksen esitys ei perustuisi hallinto- ja toimintamalliin, jonka mukaan maakunnat huolehtivat sosiaali- ja terveystalvelujen toteuttamisesta. Maakuntien rooli ja asema sosiaali- ja terveystalvelujen hoitamiseen liittyvissä tehtävissä rajoittuisi sen sijaan toiminnallisesti varsin suppeaksi, sillä ne eivät saa tuottaa sote-palveluja. Koska sote-palveluja saisivat tuottaa vain yhtiömuotoiset toimijat, ehdotusta voidaan maakuntien toimintaan perustuvan hallintomallin sijasta luonnehtia sote-yhtiöiden liiketoimintaan perustuvaksi toimintamalliksi.

Maakuntien itsehallinto

Hallituksen esityksen mukaisessa yhtiömallissa maakuntien rooli rajoittuisi ehdotuksen mukaan siihen, että niillä olisi sote-palvelujen järjestämiseen, julkiseen rahoitukseen sekä hallinnolliseen ohjaukseen ja valvontaan liittyviä tehtäviä. Maakunnat hoitaisivat näitä tehtäviä verraten tiukassa valtion hallinnollisessa ohjauksessa ja ilman omaa verotusoikeutta. Maakunnan itsehallinnollinen asema muodostuisi siten varsin heikoksi.

Maakuntien päätösvalta ja kansanvaltaisuuden toteutuminen

Ehdotetun hallintomallin kansanvaltaisuuden kannalta voidaan todeta, että maakunnan päätösvaltaa käyttäisi maakuntalakiehdotuksen mukaan suorilla vaaleilla valittu valtuusto. Maakunnan päätösvalan käytöllä on riittävä kansanvaltainen perusta. Maakunnalla olisi kuitenkin maakuntalakiehdotuksen 112 §:n ja valinnanvapauslakiehdotuksen 52 §:n 1 momentin mukaan velvollisuus siirtää keskeiset sote-tehtävänsä yhtiöille tai vastaaville yhteisöille. Maakunnan päätösvalta ei ulotu tällaisten yhtiöiden päätöksentekoon, ja valtuustolla olisi muutenkin vain rajoitetut mahdollisuudet muuten ohjata yhtiöiden toimintaa. Maakunnan päätöksenteon kansanvaltaisuus suhteessa sote-palvelujen toteuttamiseen ei siten tältä osin toteutuisi riittävällä tavalla ehdotuksen mukaisessa hallintomallissa.

Maakunnan sote-tehtävien olennaisiin rajoituksiin ja maakunnan päätöksenteon kansanvaltaisuuteen liittyvät ongelmat olisi mahdollista välttää. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi niin, että sote-tehtävät siirrettäisiin lailla maakuntien tehtäväksi ja samalla maakuntien sote-tehtäviä koskevasta yhtiöittämisvelvollisuudesta luovuttaisiin. Maakunnat voisivat hoitaa sote-tehtäviä maakunnan liikelaitoksessa. Tällainen muutos ei estäisi tai rajoittaisi sen kunnallishallinnossa täysin vakiintuneen toimintamallin noudattamista, että maakunnat harkintansa mukaan hankkivat sote-palveluja myös yksityisiltä palveluntuottajilta.

Maakunnilla olisi itsehallintonsa puitteissa myös oikeus perustaa yhtiö- tai yhteisömuotoisia toimijoita hoitamaan sote-tehtäviä, mikä ne pitävät tällaista organisaatiomallia tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Maakunnan yhtiöille voidaan antaa julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n määrittelemien edellytysten puitteissa.

Valinnanvapaus ja yhtiöittämisvelvollisuus

Yhtiöittämisvelvollisuudelle esitetyt perustelut

Yhtiöittämisvelvollisuus määritellään valinnanvapauslakiehdotuksen 52 §:ssä. Maakuntalakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa väitetään vielä, että velvollisuus ”liittyy EU-valtiontukisäännöksen vastaisten tukielementtien eli konkurssisuojan ja mahdollisten veroetujen poistamiseen sekä kilpailuneutraliteetin toteuttamiseen maakunnan harjoittaessa toimintaa kilpailutilanteessa markkinoilla.” (HE 15/2017 vp, 415)

Perustelut eivät kuitenkaan pidä tältä osin paikkaansa, sillä perustettavilla maakunnilla ei hallituksen esityksen tai konkurssilain mukaan ole konkurssisuoja, ja niille ei myöskään ole esityksissä määritelty verotuksellista erityisasemaa. Perustettavaksi ehdotetut maakunnat – ja käytännössä niiden liikelaitokset – toimisivat siten näiden keskeisten EU-oikeudellisten kriteerien kannalta arvioituna jo perustamisestaan lähtien kilpailuneutraalissa asemassa, jos ne toimivat kilpailutilanteessa markkinoilla.

Tältä osin voidaan kiinnittää huomiota valinnanvapauslakia koskevan hallituksen esityksen perusteluihin, joiden mukaan liikelaitos ei voi toimia markkinoilla, jos sillä on erityisasema. Käytännössä erityisaseman poistaminen voi esityksen mukaan tapahtua siten, että taloudellista toimintaa harjoitetaan muussa kuin liikelaitosmuodossa (HE s. 65). Perusteluissa ei tältä osin ole lainkaan otettu huomioon sitä mahdollisuutta, että maakunnan liikelaitos toimii markkinoilla ilman, että sillä on konkurssisuojaan tai verotuskohteluun perustuvaa erityisasemaa. Hallituksen esityksessä määritelty maakunnan liikelaitos toimisi tällä tavoin ilman erityisasemaa, sillä maakunnalla tai sen liikelaitoksella ei ole konkurssisuoja. Liikelaitokseen ei myöskään ehdoteta kohdistettavaksi sote-yhtiöistä poikkeavaa erityistä verotuskohtelua. Mikäli erityinen verokohtelu sisältyy voimassa olevaan verolainsäädäntöön, se tulisi kuitenkin korjata. Kaiken kaikkiaan yhtiöittämisvelvollisuuden oikeudelliset perusteet puuttuvat.

Valtiontukisäännöksillä on niin ikään merkitystä sote-palvelujen järjestämismallia arvioitaessa. On selvää, että sovellettavaksi tulevia valtiontukisäännöksiä on noudatettava myös sote-mallissa siltä osin, kuin se perustuu maakuntien hoitamiin sote-tehtäviin. Valtiontukisäännökset ovat välittömästi sovellettavaa EU-oikeutta, joten ne tulevat sellaisenaan sovellettaviksi sekä maakuntien että sote-yhtiöiden toiminnassa. Valtiontukisäännökset eivät kuitenkaan edellytä maakunnan sote-palvelujen yhtiöittämistä etenkin, kun maakunnan liikelaitoksilla ei ole konkurssisuoja eikä liikelaitoksen verotusta voida säätää syrjiväksi.

Lisäksi on otettava huomioon, että EU:n perussopimusten määräykset eivät millään tavoin rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja järjestää yleistä – muuta kuin taloudellista – etua koskevia palveluja (Lissabonin sopimukseen liittyvä Pöytäkirja yleistä etua koskevista palveluista). EU-oikeuden soveltamisen kannalta

julkisrahoitteiset sosiaali- ja terveyspalvelut kuuluvat tässä julistuksessa tarkoitettuihin muihin kuin taloudellista etua koskeviin palveluihin.

Valinnanvapauslakiehdotusta koskevassa hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että ”velvoite yhtiöittää maakunnan omassa tuotannossa suoran valinnan palvelujen piiriin kuuluva palvelutuotanto, ei johdu perustuslaista tai EU-oikeuden velvoitteista, vaan perustuu kansalliseen poliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan Suomessa käyttöön otettavasta järjestelmästä.” (HE 47/2017 vp, 254-255) Tätä uudempaa arviota yhtiöittämisvelvollisuutta koskevan ehdotuksen perusteista voidaan pitää asianmukaisena ja todellista oikeudellista tilannetta vastaavana. Tarkoituksenmukaisuusharkinta ei kuitenkaan merkitse, että mikä tahansa sote-palvelujen toteuttamismalli olisi yhtä lailla perusteltavissa ja toteutettavissa.

Tältä osin poliittisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan tulosta on paikallaan arvioida lähinnä siltä kannalta, turvaako se perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla ”jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut”. Lisäksi arvioinnissa on merkitystä sillä, takaako yhtiöittämisvelvollisuus sote-mallin riittävän kansanvaltaisuuden. Koska yhtiöittäminen merkitsee perustuslain 124 §:n tarkoittamaa julkisten hallintotehtävien antamista muille kuin viranomaisille, tulee arvioitavaksi myös, onko yhtiöittäminen tarpeen sote-tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Yhtiöittämisen vaikutukset

Hallituksen esitykseen sisältyvien vaikutusarviointien perusteella on vaikea arvioida, turvaisiko yhtiöittäminen jokaiselle tasapuolisesti riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Tältä osin sosiaali- ja terveyspalvelujen esittämissä arvioinneissa on esitetty voittopuolisesti varsin kriittisiä näkökohtia. Lisäksi palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiseen liittyisi esitettyjen arviointien mukaan alueellisia ja mahdollisesti muitakin eroja. Tärkeää olisi joka tapauksessa arvioida myös ehdotuksen tosiasiallisia vaikutuksia sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumisessa eri väestöryhmien kesken sekä valtakunnallisesti ja alueellisesti.

Esitysten perusteluista eivät käy kovinkaan selvästi ilmi perusteet, joiden mukaan sote-tehtävien yhtiöittäminen olisi tarpeen näiden tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi edellä mainitulla tavalla. Esityksen perusteluihin sisältyvät selostukset asiantuntija-arvioinneista eivät tältä osin näyttäisi perustelevat yhtiöittämisen tarpeellisuutta sote-palvelujen tehokkaan ja tasapuolisen hoitamisen kannalta. Toisaalta on ilmeistä, että sote-palveluja voidaan rajoitetussa laajuudessa tuottaa asianmukaisesti myös yhtiömuodossa.

Sote-palvelujen kattava yhtiöittäminen näyttäisi muodostavan esityksen keskeisen tavoitteen sinänsä riippumatta siitä, voidaanko yhtiöittämisellä toteuttaa sote-palvelujen tarkoituksenmukainen toteuttaminen sekä riittävä ja tasapuolinen saata-

vuus. On toisaalta ilmeistä, että valinnanvapauden toteuttaminen sinänsä ei edellytä maakunnan sote-palvelujen yhtiöittämistä, vaan valinnanvapaus voidaan toteuttaa palvelujen tuottamisen organisaatiomuodosta riippumatta.

Maakunnan sote-tehtävien yhtiöittäminen saattaisi ehdotetussa laajuudessa toteutettuna heikentää maakunnan itsehallinnon välttämättömänä elementtinä pidettävää kansanvaltaisuutta. On todennäköistä, että maakunnan tehtäviä hoitavien yhtiöiden yhteys maakunnallisen tason päätöksentekoon ja erityisesti maakunnan asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksiin äänestys-oikeuttaan käyttämällä muodostuisivat käytännössä ongelmallisen etäiseksi.

Kansanvaltaisuuden takeiden kannalta voidaan pitää merkityksellisenä myös sitä näkökohtaa, että laajamittaiseen ja kattavaan suoran valinnan palvelujen yhtiöittämiseen perustuvaa ratkaisua ei enää ole mahdollista peruuttaa tai muuttaa lähinnä elinkeinovapauteen ja kansainväliseen sääntelyyn perustuvista syistä. Tämä on omiaan rajoittamaan kansanvaltaisen päätöksenteon alaa esimerkiksi siinä tilanteessa, että yhtiöittäminen ei toteuttaisi sillä tavoiteltua tarkoitusta.

Valinnanvapaus ja tietojärjestelmät

Esityksen mukaan valinnanvapausmalli käynnistyisi 1.1.2019. Tiukka aikataulu asettaa erittäin suuret vaatimukset tietojärjestelmien toimivuudelle ja yhteensopivuudelle. Myös tietosuojaan kohdistuvat uudenlaiset ja tiukemmat vaatimukset tulee samalla ottaa huomioon. Ehdotetunlaisen valinnanvapauden käyttöönotto ja käytännön toteuttaminen ovat realistisia vain, jos valinnanvapauden edellyttämät tietojärjestelmät toimivat sujuvasti sekä tietosuojan ja tietoturvallisuuden vaatimuksia noudattaen.

Näiden yleisten lähtökohtien kannalta on huolestuttavaa, että esityksen perustelujen mukaan tietojärjestelmäkokonaisuutta ei pystytä täydessä laajuudessa rakentamaan ja ottamaan käyttöön samassa aikataulussa (s. 143). Ongelmia lisää se, että uuden tietojärjestelmän rakentaminen sekä nykyisten järjestelmien kehittäminen ja integrointi voisi alkaa aikaisintaan loppuvuodesta 2017.

Voidaan pitää hyvin todennäköisenä, että tietojärjestelmiä koskeva aikataulu on epärealistinen ja uudistuksen toteuttamista jarruttava. Koska informaation sujuva, tietoturallinen ja tietosuojan vaatimusten mukainen välittyminen on valinnanvapauden välttämätön edellytys, nämä näkökohdat näyttäisivät osaltaan edellyttävän uudistuksen toteuttamisen vaiheistamista.