

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta torstai 22.3.2018 klo 12.15

Työ- ja elinkeinoministeriön kuuleminen hallituksen esityksestä 16/2018 vp. Laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta.

Teollisuusneuvos Marjukka Aarnio

Työ- ja elinkeinoministeriön mielestä esitys antaa hyvät edellytykset sosiaali- ja terveystalouden uudistamiselle. Esitys parantaa kansalaisten sosiaali- ja terveystalouden laatua ja saatavuutta koko maassa yhdenvertaisista lähtökohdista.

Samalla se antaa asiakkaille aidon mahdollisuuden valita haluamansa palveluntarjoaja. Valinnanvapaus tuo mukanaan myös uusia liiketoiminta-mahdollisuuksia kaikenkokoisille toimijoille. Laki edellyttää, että omistajataustasta riippumatta eri toimijoita on kohdeltava yhdenvertaisesti ja samoja sääntöjä noudattaen. Toisaalta valinnanvapauslaki on kuitenkin vasta säädöskehikko, jonka käytännön toteutus jää pitkälti maakuntien päätettäväksi ja vastuulle.

Yritystoimintaan liittyviä näkökohtia

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että edellä kuvatut tavoitteet pääosin toteutuvat hallituksen esityksessä. Joiltain osin olisi kuitenkin syytä vielä harkita tarkentavaa säätelyä erityisesti pienempien toimijoiden (pk-yritykset ja järjestöt) liiketoimintamahdollisuuksien turvaamiseksi.

TEM julkaisee pian (14.4.2018) selvityksen PK-yritysten ja muiden pienempien toimijoiden liiketoimintaedellytyksistä valinnanvapauslain kattamissa sosiaali- ja terveystalouksissa. Selvityksessä on tehty mallinnus, jonka mukaan noin 3000 asiakkaan sote-keskus voisi olla kannattava, jos sen palveluksessa olisi kaksi lääkärinä ja kaksi hoitajana. Tällaisen ”perhelääkäri-tyyppisen” yrityksen vuosittaisen liikevaihdon arvioidaan olevan noin 600 000 euroa. Jäljempänä luetellaan eräistä esimerkkejä laissa olevissa tai maakunnan harkintaan jäävistä ehdoista, joiden toteutuminen voi vaikeuttaa tämän kokoluokan yrityksen toimintaa.

Asiakkaiden enimmäismäärä: Lain 20 § 2 momentissa todetaan, että suoran valinnan palvelun tuottajan olisi otettava asiakkaaksi kaikki ilmoituksen tehneet asiakkaat. Säännöksen tarkoituksena on estää nk. kermankuorinta ja asiakasvalinta. Jos pienemmällä yrityksellä ei ole mahdollisuutta rajata asiakaskuntaansa esimerkiksi ilmoittautumisjärjestyksessä ja valikoimatta tiettyyn enimmäisasiakasmäärään, voi se joillain alueilla olla liian suuri riski ainakin toiminnan alkuvaiheessa, jolloin potilasmäärät eivät vielä ole vakiintuneet.

Palvelussuhteen vaatiminen: Lain 39 § 2 momentin mukaan sote-keskuksessa toimivan sosiaalihuollon ammattihenkilön tulee olla palvelussuhteessa palveluntuottajaan. Edellä kuvatussa pienemmässä ”perhelääkäri-tyyppisessä” sote-keskuksessa tarkoituksenmukaisempaa ja kysyntään nähden tehokkaampaa voisi olla hyödyntää kyseistä resurssia jaettuna yhdessä jonkun toisen palveluntarjoajan kanssa.

Palvelutoimintaa koskevat ehdot: Lain 60 § mukaan palvelun tuottajan on annettava maakunnalle tietoja palvelujen kustannuksista. Tällaiset tiedot ovat normaalisti yrityksen toimintaan liittyviä kilpailukeinoja ja siten liikesalaisuuksia. Tietoja tulee 60 § 3 momentin mukaan antaa myös maakunnan liikelaitokselle, joka kilpailee samoista asiakkaista kun yksityisetkin sote-keskukset. Lain sanamuotoa saattaisi olla tarpeen selkeyttää niin, että tällainen liikesalaisuuden luonteinen tieto annetaan vain palvelua järjestävälle maakunnalle eikä se valu maakunnan samaa toimintaa

harjoittavan liikelaitoksen tietoon. Palveluiden järjestämisen ja tuottamisen tulisi olla kauttaaltaan erotettu toisistaan siten, että kilpailuneutraliteettiongelmia ei synny.

Maakunnan liikkumavara palvelujen tuottajille asetettavissa ehdoissa

Laki antaa maakunnille runsaasti liikkumavaraa palvelutuottajille asetettavissa ehdoissa sekä palvelusta maksettavan korvauksen määrittämisessä. Maakunnille valmistellaan kuitenkin parhaillaan malliasiakirjoja, joilla pyritään yhtenäistämään ehtoja ja samalla antamaa maakunnille työkaluja lain tavoitteiden toteuttamiseen. Maakunta voi vaikuttaa myös pienempien toimijoiden markkinoille pääsyyn. Valmistelussa on tullut esille muutamia esimerkkejä.

Maakunnan asettamat vakuusehdot palvelun tuottajille: Valinnanvapauslaissa ei säädetä velvoitteita asettaa palvelutuottajille toiminnan riskien kattamiseksi vakuuksia. Vakuuden asettamisvelvoite jätettiin laista pois käsittääksemme nimenomaan se vuoksi, että vaatimus saattaisi johtaa kohtuuttomaan alle tulon kynnykseen nimenomaan pk-toimijoille. Maakunnilla on kuitenkin suuri liikkumavara sen suhteen, minkälaisia palvelun tuottamisen ehtoja ne toimialueellaan edellyttävät.

Parhaillaan laadittavissa mallisopimusehdoissa asia tuodaan esille ja keskusteluissa on ollut malli, jossa vakuuden määrän olisi oltava esimerkiksi 15 % toiminnan volyymistä (kapitaatio-maksujen määrästä). Tämä seikka ei olisi ongelmallisen isommille yrityksille, mutta pankkitakauksen saaminen tälle summalle voisi estää pienempien toimijoiden alle pääsyä. Vaihtoehtona voisi olla kehittää muita palvelun sisältöön liittyviä menettelyjä tai toiminnan asiattomaan keskeyttämiseen liittyviä sakkovelvoitteita.

Palveluntuottajien hyväksymis- ja sopimusmenettelyt tulisi pitää mahdollisimman matalina, jottei hallinnollisesta taakasta tule liian raskasta pienille yrityksille. Palveluntuottajien kannalta on erityisen tärkeää, että myös korvausperusteet ovat hyvissä ajoin tiedossa ja niihin liittyvät muutokset ovat ennakoitavissa. Parhaillaan laadittavissa mallisopimuksissa tulisi pyrkiä perusedellytyksiltään mahdollisimman yhtenäiseen malliin, niin että eri maakuntien omat ehdot koskisivat ensisijaisesti vain maakuntien erityispiirteistä ja luonteesta johtuvia eroja.

Toivottavaa on, että malliehtojen soveltamisessa maakunnat jättävä yrityksille myös tilaa innovaatioiden hyödyntämiseen.

Kilpailuneutraliteetin huomioiminen

Tiivistäen voidaan todeta, että lakiehdotuksessa on pyritty asianmukaisesti huomioimaan kilpailuneutraliteetin toteutuminen asiakkaan valinnanvapauden mukaisissa palveluissa. Erityisen tärkeää on, että yhtiöittämisvelvoitteen vaihtoehtona toteutettu maakunnan liikelaitoksen tuottamien suoran valinnan palvelujen kirjanpidollinen eriyttäminen (57 §) on säädetty kattavasti.

Vaikka erityisesti siirtymävaiheessa julkisesti omistetuilla sote-keskuksilla on etusija-asema yksityisesti omistettuihin toimijoihin nähden, voidaan ehdotusta tältäkin osilta pitää yksityisten toimijoiden kannalta kohtuullisena kompromissina. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää kuitenkin lakiehdotuksen 59 §:n mukaisia velvoitteita tilinpäätös- ja verotustietojen antamiseen epäonnistuneena ja lain tavoitteeseen nähden syrjivinä.

Työ- ja elinkeinoministeriö haluaa myös tässä yhteydessä muistuttaa, että toimivan kilpailuneutraliteetin valvonta edellyttää, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on tähän tehtävään riittävät toimivaltuudet ja resurssit. Myös kuluttajansuojan huomioon ottaminen tuottaa resurssitarpeita.

Oikeusvarmuusilmoitus komissiolle

Lain valmistelun loppuvaiheessa keskusteluun on noussut se, olisiko lakiehdotus tullut notifioida komissiolle (ns. oikeusvarmuusilmoitus) ennen ehdotuksen antamista.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa ensinnäkin, että lakiehdotuksen yleisperusteluissa on erittäin kattavasti selostettu EU:n valtiontukisääntelyä ja sen mekanismeja sekä analysoitu valinnanvapausmallin EU-valtiontukiluonnetta komission tulkinnat ja oikeuskäytäntö huomioiden. Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole huomauttamista tähän selvitykseen ja analyysiin.

Oikeusvarmuusilmoituksen osalta työ- ja elinkeinoministeriöllä yhtyy näkemykseen, jonka mukaan valinnanvapauslaki määrittelee vasta järjestelmän rakenteen ja maakuntien päätöksillä määritellään varsinainen toiminta ja sen rahoitus. Kuten edellä esille nostetuista maakunnan liikkumavaraa koskevista esimerkeistä ilmenee, käytettävissä ei siten vielä ole sellaista lopullista mallia, jonka perustella järjestelmän luonnetta voisi arvioida.

Samalla on todettava, että oikeusvarmuusilmoitus ei ole luonteeltaan muutoinkaan toiminnan hyväksyvä päätös vaan ainoastaan komission näkemys siitä, sisältyykö järjestelmään SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, mikäli se toteutetaan esitettyssä muodossa.

Komission ylimmän virkamiesjohdon kanssa käydyissä epävirallisissa keskusteluissa on tullut ilmi, ettei komissio suosittele notifiointia.

PK-yritysten liiketoimintaedellytyksiä koskeva selvitys

Piakkoin valmistuvassa selvityksessä ”PK-yritysten liiketoimintaedellytykset sote-alalla” arvioidaan konkreettisemmin valinnanvapausmallin tarjoamia uusia yritystoimintamahdollisuuksia.

Alustavien havaintojen mukaan malli tuo sekä mahdollisuuksia että menetyksiä nykytilaan verrattuna. PK-yrityksille avautuu mahdollisuus osallistua sote-keskusten myötä julkisesti rahoitettujen palveluiden tuottamiseen. Toisaalta nykyinen toiminta yksityisrahoitteisilla markkinoilla muuttuu haastavammaksi uudistuksen pienentäessä yksityisrahoitteisten palveluiden kysyntää. Sosiaalipalveluissa asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti helpottavat PK-yritysten pääsyä julkisesti rahoitettujen palveluiden tuottajiksi ja laajentavat palveluvalikoimaa. Muutos sosiaalipalveluissa on kuitenkin terveydenhuoltoa pienempi, sillä PK-yritykset tuottavat jo merkittävässä määrin julkisesti rahoitettuja sosiaalipalveluita.

Tällä hetkellä terveyspalveluita tuottavien yritysten keskimääräinen liikevaihto on noin 280 000 euroa vuodessa. Sote-keskuksen kannattava toiminta edellyttää laskennallisesti noin 3 000 henkilön asiakaspohjaa, jota vastaava vuosittainen liikevaihto on noin 600 000 euroa eli volyymien kaksinkertaistumista. Pienimpien terveyspalveluyritysten on siten haastavaa siirtyä sote-keskustoimintaan ilman toiminnan kasvattamista.

Sote-keskuksen perustamisessa suurimmaksi taloudelliseksi haasteeksi nousee alkuvaiheen rahoitus, sillä jo pienenkin sote-keskuksen perustamisen vaatima alkuinvestointi on melko suuri asiakaspohjan ja tulovirran kehittyessä kustannuksia huomattavasti hitaammin. Alan suuret toimijat saavat rahoitusta pieniä toimijoita helpommin ja pystyvät tekemään rationaalisia pitkän tähtäimen investointipäätöksiä.

Valinnanvapauslaki jättää maakunnille huomattavasti valtaa erityisesti palveluiden sisällön, tuottamisen ehtojen ja palveluntuottajien kompensatioiden määrittämiseen. Maakunta pystyy ratkaisevasti joko vahvistamaan tai heikentämään PK-yritysten liiketoimintamahdollisuuksia.

Mikäli maakunnan palveluntuottajarakenteesta halutaan mahdollisimman monipuolinen, on maakunnan päätöksenteossa otettava huomioon päätösten vaikutukset eri kokoisten yritysten toimintaedellytyksiin.

Jotta valinnanvapauden hyödyt saadaan täysimääräisesti ulosmitattua, tulee teknisten edellytysten lisäksi pitää huolta myös siitä, että asiakkaiden valittavissa olevia palveluntuottajia on riittävä määrä ja että niiden palvelutuotanto on riittävän monipuolista. PK-yritysten aktiivinen osallistuminen valinnanvapauden palvelutuotantoon edistää näiden tavoitteiden toteutumista.

Toimeenpanovaiheessa on kiinnitettävä huomiota toimintatapojen kehittämiseen

Uudessa sote-mallissa luodaan toimintaympäristö, joka mahdollistaa aivan uusien toimijoiden tulon markkinoille sekä uusien toimintamallien kehittämisen. Etäpalveluiden ja digitalisaation hyödyntäminen luovat aivan uudenlaisia mahdollisuuksia. Pk-yrityksillä kilpailuvaltteina ovat saavutettavuus, läheisyys, asiakaspalvelu, yksilöllinen hoito- ja hoiva sekä ketteryys palveluketjuissa.

Ennaltaehkäisevä työ on sote-palvelujen tuottajan näkökulmasta investointi, jolla pienennetään asiakaspopulaation riskiä. Tuottajan tulisi saada investoinnin hyöty itselleen, jotta investointeja tehtäisiin.

Keskeisin toimintatapojen uudistamisen ja innovaatioiden lähde ovat digitalisaatio ja uudet teknologiat. Sote-palvelujen digitalisointi on yksi mahdollisuus parantaa sote-palveluiden saatavuutta. Etäkonsultaatioiden ja muiden modernien ratkaisujen hyödyntämisen pitäisi olla laajasti mahdollista aina silloin, kun asiakkaan palvelutarpeeseen voidaan niitä hyödyntämällä vastata.

Maakunnilla pitäisi myös olla kannustin jatkuvasti kehittää ja seurata palveluketjujen vaikuttavuutta sekä käyttöönottaa uusia, tehokkaampia ja vaikuttavampia sekä palvelujen laatua parantavia innovaatioita. Erityisen tärkeää tämä on teknologisten ja digitaalisten innovaatioiden saamiseksi käyttöön.

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.

Yleistä henkilöstövaikutuksista

Keskeisimmät henkilöstövaikutukset muodostuvat tuottajaverkon monipuolistumisen kautta. Yhä suurempi osa jatkossa tuotetaan joko yksityisen sektorin tai kolmannen sektorin tuottajien toimesta. Tällöin myös henkilöstön osalta tulisi siirtymää maakunnan palveluksesta yksityiselle puolelle. Alan naisvaltaisuuden takia siirtymät koskisivat erityisesti naistyöntekijöitä.