

Eduskunnan sosiaali -ja terveystoimikunnalle

Hallituksen esitykset HE 15/2017 vp eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi ja HE 47/2017 vp eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa erityisesti yhtiöittämisvelvoitteen, kilpailun ja markkinoiden muodostumisen näkökulmasta.

Kuntaliitto keskittyy tässä lausunnossa valiokunnan toiveen mukaisesti *yhtiöittämisvelvoitteen, kilpailun ja markkinoiden muodostumisen näkökulmaan* ja viittaa muilta osin Kuntaliiton sosiaali- ja terveystoimikunnalle 20.4. ja 10.5. ja 2.6. 2017 toimittamiin lausuntoihin.

Palveluiden järjestäminen ja tuottaminen sekä yhtiöittämisvelvollisuus

Palveluiden järjestämistä ja tuottamista sekä yhtiöittämisvelvollisuutta koskeva sääntely liittyy erityisesti valinnanvapautta koskevaan hallituksen esitykseen.

Sekä valinnanvapautta että maakuntauudistusta ja järjestämislakia koskevat hallituksen esitykset lähtevät siitä, että palveluiden järjestäminen ja tuottaminen tulee erottaa toisistaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen 22 §:n mukaan maakunnan omasta palveluiden tuottamisesta vastaa maakunnan liikelaitos. Kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva toiminta tulee maakuntalain mukaan yhtiöittää. Valinnanvapauslainsäädäntöä koskevan ehdotuksen mukaan suoran valinnan piirissä olevat sosiaali- ja terveystoimintat sekä asiakasasetelin ja henkilökohtaisen budjetin palvelutuotanto tulisi yhtiöittää ja nämä palvelut tuotettaisiin jatkossa kilpailuilla markkinoilla. Kunnat eivät voisi omistaa näitä palveluita tuottavia yhtiöitä.

Asiakasetelipalvelujen osalta maakunnalla ei olisi mahdollista tuottaa liikelaitoksena niille asiakkaille, jotka kieltäytyvät asiakasetelistä, mikä on hyvin valitettavaa ja haittaa asiakasetelipalvelujen käyttöön ottoa sellaisissa palveluissa, joissa maakunta haluaa säilyttää omaa tuotantoa esimerkiksi koulutus- tai valmiuskysymysten perusteella.

Kuntaliitto katsoo, että ehdotukset palveluiden järjestämisen ja tuottamisen erottamisesta kaventavat maakuntien mahdollisuutta päättää palvelutuotannon tarkoituksenmukaisesta ja tehokkaasta organisointitavasta maakunnan erityispiirteet huomioiden.

Ehdotettu tapa toteuttaa perustason ja eräiden erityistason palveluiden valinnanvapaus yhtiöittämisvelvollisuuden ja markkinamekanismien kautta on ristiriidassa sote- ja maakuntauudistukselle alun perin asetettujen yhdenvertaisuuden, palvelujen integraation ja kustannusten hillinnän tavoitteiden kanssa. Malli rajoittaa palveluiden järjestämisvastuuseen ja itsehallintoon lähtökohtaisesti kuuluvaa oikeutta päättää palveluiden tuottamisesta ja ohjata palveluita kokonaisuutena. Järjestämisvastuun kantaminen ja palveluiden integraatio on erittäin haasteellista, kun perustason palvelut siirtyvät yritysten vastuulle ja markkinaperusteiseen ohjaukseen. **Palvelutuotanto pirstoutuu maakuntien tosiasiallisen ohjauksen ulkopuolelle ja eri palveluihin syntyy asiakkaan näkökulmasta nykyiseen verrattuna uusia rajapintoja.**

Myös maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevan hallituksen esityksen 15/2017 perusteluissa on kiinnitetty huomiota siihen, että järjestämisen ja tuottamisen tiukka erottelu kaventaa maakuntien itsehallintoa sen lisäksi, ettei erottelun voida myöskään osoittaa edistävän uudistukselle asetettuja palveluiden integraatio-, yhdenvertaisuus- ja taloustavoitteita. Perusteluissa mm. todetaan, että ehdotetussa mallissa maakunnan liikelaitoksen asema suhteessa muuhun maakuntaan voi muodostua erittäin vahvaksi. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan ”ehdotetussa mallissa liikelaitoksen päätöksenteon piiriin siirtyisi tosiasiallisesti merkittävä osa nykyisestä järjestämistä vastaavasta päätösvallassa ja samalla sen käyttämiseen välttämättömästä osaamisesta”.

Perusteluissa todetaan lisäksi osuvasti, että ”tuotannon läpinäkyvyys ja vertailtavuus sekä perustuminen ammattijohtoon olisivat kuitenkin toteutettavissa myös siten, että tuotantotavasta päättäminen jätettäisiin maakunnan päätösvaltaan. Ehdotettu sääntely kaventaa maakunnan itsehallintoa hallinnon järjestämistä koskevilta osilta eikä erottamiselle ole osoitettavissa perusoikeuksien turvaamiseen kiinnittyviä perusteita.”

Sosiaali- ja terveyspalveluiden yhtiöittämisvelvollisuus

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 ja 108 artiklan määräykset eivät velvoita yhtiöittämään sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotantoa, jos niiden järjestäminen ja tuottaminen perustuvat komission tiedonannossa Euroopan unionin valtioneuvoston soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden tuottamisesta myönnettäviin korvauksiin (2012/C8/02) määrittelemään solidaarisuusperiaatteeseen. Tällä hetkellä Suomessa voimassa oleva julkinen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja tuottaminen perustuvat edellä mainitulle solidaarisuusperiaatteelle, minkä vuoksi kyseisten palveluiden järjestämistä ja tuottamista julkissektorin toimesta ei ole pidetty oikeudelliselta luonteeltaan taloudellisena toimintana eikä niihin ei ole tullut sovellettavaksi edellä mainitun SEUT:n valtioneuvoston päätökset ja niitä koskevat periaatteet.

Jos sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä ja tuottamisessa luovutaan edellä mainitusta solidaarisuusperiaatteesta, niin tällöin kyseisen palveluiden tuottaminen markkinoille muuttuu EU:n säännöksiin tarkoittamaksi taloudelliseksi toiminnaksi eikä julkinen sektori voi tuottaa kyseisiä palveluita sellaisessa oikeudellisessa muodossa, mikä ei ole konkurssikelpoinen, koska kyseiseen rakenteeseen sisältyy rakenteellisesti kiellettyä valtiontukea rajoittamattoman valtiontakauksen kautta.

Esitettyssä sääntelyssä on lähdetty siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämistä ja tuottamista muutetaan siten, että niiden tuotanto tulee tapahtumaan kilpailutilanteessa markkinaympäristössä, jolloin EU:n valtioneuvoston ja kansallisen kilpailuneutraaliteetin saavuttamiseksi, on kyseisen toiminnan tapahduttava sellaisessa oikeudellisessa muodossa, mikä on kenen tahansa yksityisenkin toimijan valittavissa. Käytännössä tämä tarkoittaa osakeyhtiö, osuuskunta, säätiö tai yhdistysmuotoa. Tästä seuraa merkittäviä rakenteellisia ja toiminnallisia muutoksia kuntien/maakuntien julkisoikeudellisessa organisaatiomuodossa järjestämien ja tuottamien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuottamisen edellytyksiin, jotka voivat olla koko palvelutuotannon järjestämisen, rahoittamisen ja tuottamisen kannalta vaikeasti hallittavissa.

Kuntaliiton mukaan hallituksen esityksen päätavoitteet olisivat saavutettavissa huomattavasti yksinkertaisemmalla ja ennakkoidummalla tavalla markkinatoimijoiden palvelutarjontaa hyödyntämällä esimerkiksi hyväksi koetun palvelusetelijärjestelmän avulla.

Hallituksen esityksessä maakuntien liikelaitosten palveluita on tarkoitus viedä markkinaympäristössä tapahtuvaksi toiminnaksi esitetyn asiakasetelijärjestelmän avulla, jossa on hyvin paljon samoja piirteitä kuin nykyisin käytössä olevassa palvelusetelijärjestelmässä lukuun ottamatta sitä, että maakunnan liikelaitos ei voisi tuottaa liikelaitosmuodossa lainkaan niitä palveluita, joita maakunta on päättänyt järjestää asiakasetelijärjestelmän avulla. Mikäli maakunta haluaa osallistua myös asiakasetelillä tuotettavien palveluiden tuotantoon, niin maakunnan tulee tarjota kyseisiä palveluita yhtiömuodossa.

Kuntaliitto pitää erittäin valitettavana kyseistä linjausta, koska se osaltaan luo maakunnalle tarpeettoman suuren kynnyksen siirtyä palvelujen tuottamisessa hyödyntämään asiakasetelillä tuotettavia palveluita, koska siirtymisen jälkeen kyseisiä palveluita ei voi lainkaan tuottaa liikelaitoksen omana toimintana, vaikka se voisi olla useasta syytä tarkoituksenmukaista palvelujärjestelmän hallittavuuden, toimivien markkinoiden luomisen ja asiakkaiden edun kannalta.

Kuntien omistamat yhtiöt sosiaali- ja terveystalouden tuottajina tulevaisuudessa

Hallituksen esitykset perustuvat siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden lakisääteinen järjestämisvastuu siirtyy kunnilta tuleville maakunnille ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita tuottavat tulevaisuudessa maakunnat, maakuntien omistamat yhtiöt, yksityisen sektorin ja ns. kolmannen sektorin toimijat. **Hallituksen esityksissä lähdetään siitä, että kunnat eivät voi enää osallistua sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tuottamiseen edes yhtiömuodossa.**

Kuntaliiton on vaikea ymmärtää ja hyväksyä, miksi kunnilla ei voisi olla halutessaan edelleen mahdollisuus tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita osakeyhtiömuodossa, kun se mahdollisuus on annettu kaikille mahdollisille muille tahoille. Se, että sosiaali- ja terveystalouden lakisääteinen järjestämisvelvollisuus siirretään kunnilta maakunnille, ei voida pitää riittävänä perusteena sille, etteikö kunta voisi jatkossakin kunnan yleisen toimialan puitteissa yhtiömuodossa tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita tarkoituksenmukaisessa laajuudessa asukkaiden hyvinvoinnin ja alueellisen elinvoiman ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. **Tämä mahdollisuus lisäsi palvelutarjontaa ja laatukilpailua palvelutuotannossa, mistä kaikki tulisivat hyötymään.**

Työterveyshuolto

Hallituksen esityksessä ei ole riittävän selkeästi käsitelty kunnallisen työterveyshuollon asemaa uudistuksessa. Hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että nykyisin kunnalla oleva lakisääteinen velvollisuus järjestää oman kunnan alueella oleville työnantajien työntekijöille ennalta ehkäisevät työterveyshuollon palvelut siirtyvät maakunnalle. Hallituksen esityksessä todetaan, että kunnat voivat työnantajan ominaisuudessa järjestää omille työntekijöilleen jatkossakin kokonaisvaltaiset työterveyshuollon palvelut vastaavalla tavalla kuin muutkin työnantajat.

Sen sijaan hallituksen esityksestä saa sellaisen käsityksen, ettei kunnan tai kuntien yhdessä omistamalla yhtiöllä olisi jatkossa mahdollisuutta tuottaa enää työterveyshuollon palveluita lainkaan yhtiön omistajakunnan ulkopuoliselle tahoille.

Hallituksen esityksen perusteluista ei ole selvää, voivatko kunnat ja maakunnat halutessaan perustaa hankintalain tarkoittaman in house asemassa olevan työterveyshuollon yhtiön, joka voisi tuottaa työterveyshuoltolaissa tarkoitettuja ennaltaehkäiseviä ja ns. vapaaehtoisia sairaanhoitopalveluita ulkopuolisille markkinoille hankintalaissa tarkemmin määritellyin edellytyksin. Epäselvyys tässä kysymyksessä on johtanut muun muassa siihen, että kunnat harkitsevat kuntien omistamien työterveyshuollon yhtiöiden osakkeiden myyntiä muille toimijoille, koska tällä hetkellä ei ole riittävän selvää kenelle kuntien ja sairaanhoitopiirien, tulevaisuudessa maakuntien, yhdessä omistamat työterveyshuollon yhtiöt voivat tuottaa palveluita. Tämä seikka olennaisesti vaikeuttaa sen arviointia, onko kyseisen omistuspohjan omaavilla yhtiöillä tosiasiallisesti riittävät toimintaedellytykset myös jatkossa.

Kuntaliiton käsityksen mukaan ei ole kestäviä perusteita sille, miksi kunnat yksin, yhdessä muiden kuntien tai maakuntien kanssa eivät voisi olla sellaisessa yhtiössä osakkaana, joka tuottaa kokonaisvaltaisia työterveyshuollon palveluita markkinoille. Tämä mahdollisuus ylläpitäisi toimivaa kilpailua työterveyshuollon markkinoilla ja osaltaan myötävaikuttaisi siihen, että kohtuuhintaiset kokonaisvaltaiset työterveyshuollon palvelut olisivat kaikkialla Suomessa kaikkien saatavilla.

Maakunnan omistamien sosiaali- ja terveystalvueluita tuottavien yhtiöiden asema markkinoilla

Hallituksen esityksen lähtökohtana on, että kaikki suoran valinnan, asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin palvelutuotantoa harjoittavat toimijat ovat lainsäädännöllisesti yhdenvertaisessa asemassa, jotta kilpailuneutraaliteetti voisi parhaalla mahdollisella tavalla toteutua. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä tavoitellaan sitä, mitä myös maakunnan omistamat yhtiöt, jotka harjoittavat suoran valinnan, asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin piiriin kuuluvaa palvelutuotantoa olisivat lainsäädännöllisesti vastaavassa asemassa kuin yksityissektorin ja muut toimijat. Kuntaliiton käsityksen mukaan tämä on ymmärrettävästi hyvä ja selkeä lähtökohta ja tavoite.

Kuntaliiton mukaan eräät kuntakentällä epäselväksi koetut seikat maakunnan omistamien tytäryhtiöiden oikeudellisen aseman osalta olisi syytä lainvalmisteluprosessin kuluessa selkeyttää, jottei niistä myöhemmin aiheudu tarpeeton epäselvyyttä uudistuksen toimeenpanovaiheessa.

Kuntakentällä tällä hetkellä koetaan epäselväksi muun muassa seuraavat seikat

Vakuutusyhtiöiden asiakkaat ja itse maksavat asiakkaat

Onko maakunnan omistamalla tytäryhtiöllä mahdollista lakisääteisten sosiaali- ja terveyshuollon palveluiden lisäksi tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita muun muassa vakuutusyhtiöiden asiakkaille tai itse maksaville asiakkaille?

Jotta maakunnan omistamien tytäryhtiöiden ja muiden omistamien yhtiöiden kilpailuneutraalisuus voisi käytännössä toteutua, edellyttää se sitä, että maakunnan omistaman sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita tuottavan tytäryhtiön tulee halutessaan voida tuottaa palveluita myös vakuutusyhtiöiden asiakkaille ja itse maksaville asiakkaille ja muille asiakkaille vastaavasti kuin muutkin toimialalla olevat toimijat.

Maakunnan omistaman valinnan vapauden piirissä toimivan yhtiön hankintalain mukainen status

Onko maakunnan omistama valinnan vapauden piirissä toimiva tytäryhtiö oikeudelliselta statukseltaan hankintalain tarkoittama julkisoikeudellinen laitos, joka hankintayksikkönä olisi omissa hankinnoissaan velvollinen noudattamaan hankintalakia?

Kuntaliiton käsityksen mukaan hallituksen esityksessä lähdetään siitä ajatuksesta, että maakunnan omistama valinnanvapauden piirissä toimiva tytäryhtiö oikeudellisesti rinnastetaan täysin markkinaehtoisesti toimivaan yhtiöön eikä sillä ole tarkoitettu oikeushenkilöä, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei olisi kaupallista luonnetta (hankintalaki 5 § :n 2 mom.) **Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, etteivät maakunnan omistaman valinnanvapauden piirissä toimivan tytäryhtiön hankinnat kuulu hankintalain soveltamisalan piiriin eikä tytäryhtiö siten ole omissa hankinnoissaan velvollinen noudattamaan hankintalain mukaisia velvoitteita. Kuntaliitto esittää, että kyseiseen seikkaan otettaisiin selkeästi kantaa lainvalmistelussa, jottei siitä aiheudu tarpeetonta epäselvyyttä eri toimijoiden kesken uudistuksen toimeenpanovaiheessa.**

Riittävä käyttöpääoma ja itsenäinen lainanotto-oikeus

Kuntakentällä on epäselvyyttä siitä, miten maakuntien tytäryhtiöille aiotaan perustamisvaiheessa järjestää yritystoiminnan käynnistämisen turvaamiseksi riittävä käyttöpääoma, jolla yhtiö kykenee suorittamaan toiminnan alkuvaiheessa syntyvät juoksevat kustannukset (esim. henkilöstön palkat, toimitilojen vuokrat, ulkopuolelta hankittavat palvelut)?

Kuntakentällä on myös epäselvää, onko maakunnan tytäryhtiöllä itsenäinen oikeus päättää omasta lainanottamisesta ulkopuolisilta rahoituslaitoksilta tarkoituksenmukaiseksi pitämiinsä investointeihin ja muihin tarkoituksiin?

Molemmilla seikoilla on merkitystä arvioitaessa markkinoiden ja toimivan kilpailun syntymisen ja ylläpitämisen edellytyksiä.

Kuntaliiton mukaan toimeenpanovaiheessa maakuntien tytäryhtiöille on järjestettävä riittävä käyttöpääoma yritystoiminnan käynnistämävaiheessa, jotta kilpailulliset markkinat markkinoiden avautuessa voisivat syntyä. Lisäksi maakuntien omistamilla tytäryhtiöillä tulee olla tosiasiallisesti itsenäinen oikeus lainanottoon ulkopuolisilta rahoitusmarkkinoilta vastaavalla tavalla kuin muillakin markkinatoimijoilla, jottei maakunnan muun toiminnan vaatima rahoitus ja kannattavuus tule perusteettomasti rajoittamaan valinnanvapauden piirissä toimivan maakunnan omistajan tytäryhtiön toiminnan edellytyksiä kilpailutilanteessa markkinoilla.

Valtakunnalliset palvelukeskukset

Maakuntien valtakunnallisista palvelukeskuksista on säädetty maakuntalakehdotuksen 16 luvussa. Kyseisessä luvussa esitetään perustettavaksi maakunnille 3 valtakunnallista palvelukeskusta, jotka olisivat toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskus, talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus ja tieto- ja viestintätekniikan palveluiden palvelukeskus. Palvelukeskukset olisivat maakuntien yhteisesti omistamia osakeyhtiöitä, joissa valtio voi olla osakkaana. Palvelukeskusten asiakkaita olisivat maakunnat, maakuntien määräysvallassa olevat yhteisöt ja maakuntalain 4 §:ssä tarkoitetut maakunnan tytäryhteisöt, jotka eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla. Maakunnalla ja maakunnan tytäryhteisöillä, jotka eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, on velvollisuus käyttää valtakunnallisten palvelukeskusten tuottamia palveluita laissa tarkemmin mainituin poikkeuksin.

Maakuntien omistamilla valtakunnallisilla palvelukeskuksilla pyritään tehostamaan toimintoja, joissa keskittämällä uskotaan olevan saatavissa kustannusetua ja varmistamaan maakuntien taloudesta ja toiminnasta saatavan tiedon yhteismitallisuus sisäistä ja ulkoista ohjausta varten. Keskittäminen on tarkoitus toteuttaa säätämällä maakunnille palveluiden käyttövelvoite.

Talous- ja henkilöstöhallinnon valtakunnallinen palvelukeskus

Kuntaliitto tässä lausunnossa käsittelee ainoastaan talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta säätämisen tarkoituksenmukaisuutta. Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusten käyttövelvoite on ilmeisesti tarkoitus rajata asetuksessa niihin talous- ja henkilöstöpalveluiden prosesseihin, joissa yhtenevä toimintatapa ja teknologian hyödyntäminen toisi kustannussäästöjä. Palvelukeskus olisi osakeyhtiö, jolla on lailla siirretty tehtävä ja joka on hankintalain mukainen maakuntien sidosyksikkö.

Kuntaliitto ei pidä tarkoituksenmukaisena perustaa valtakunnallista talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskusta ja siihen liittyvine käyttövelvoitteineen, koska se tarpeettomasti pirstoisi kuntien ja sairaanhoitopiirien ja niiden tytäryhtiöiden yhdessä perustamien maakunnallisten ja alueellisten yhtiöiden talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden tuotantoa ja aiheuttaisi kuntiin jäävien toimintoihin liittyvien talous- ja henkilöstöpalveluiden volyymin ja tehokkuuden laskua.

Kuntaliiton mukaan maakunnan siirtyvien tehtävien toteuttamiseen liittyvien tietojen ja järjestämien yhteneväisyys eri maakuntien kesken voidaan saavuttaa tietosäilytyksellä säätämällä ja standardoinnilla eikä kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi tarvita maakuntalakehdotuksen kaltaista valtakunnallista palvelukeskusta.

Maakuntalakehdotuksen tarkoittama valtakunnallinen talous- ja henkilöstöpalvelukeskus käyttövelvoitteinen ei mahdollista kilpailutilanteessa markkinoilla toimiseen liittyvien kustannus- ja hyötyjen saavuttamista eikä toiminnan kehittämistä asiakkailta saatavien markkinasingalien mukaisesti.

Kyseinen rakenneratkaisu on myös lähtökohtaisesti ristiriidassa sääntelyn muiden tavoitteiden kanssa. Muussa sääntelyssä lähtökohtana on palvelutuotannon monipuolistaminen ja kilpailun kautta tavoiteltavat vaikuttavuus- ja tehokkuushyödyt. **Kuntaliitto esittää, että valtakunnallisesta talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen perustamisesta luovuttaisiin ja maakuntien mahdollistettaisiin itsenäisesti ratkaista millaisella omistusrakenteella maakunnalliset talous- ja henkilöstöpalvelut, on tarkoituksenmukaista toteuttaa tulevaisuudessa.**

Maakuntien mahdollisuus tuottaa omistamilleen tytäryhtiöille tukipalveluita.

Maakuntalakiehdotuksen 15 luvussa säädettäisiin maakunnan toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla. Kyseiset säännökset vastaisivat asiasisällöltään pitkälti sitä mitä kuntalain 15 luvussa kunnan toiminnasta kilpailutilanteessa markkinoilla on säädetty. Maakuntalakiehdotuksen 113 §:ssä on säädetty yhtiöttämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset samankaltaisesti kuin mitä kuntalain 127 §:ssä on säädetty.

Yhtiöttämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset koskisivat sellaisia tehtäviä, joissa maakunnan voitaisiin katsoa toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla, mutta joissa toiminnan luonteen perusteella maakunnalla ei olisi yhtiöttämisvelvollisuutta. Poikkeukset koskisivat sellaisten tehtävien hoitoa, jotka liittyvät maakunnan toiminnan kokonaistaloudelliseen tehostamiseen tai johon on muu erityisen painava syy. Jotta poikkeukset eivät mahdollistaisi kilpailuneutraliteetin vääristymistä, esityksen 114 §:n mukaan maakunnan palvelut olisi tällöin hinnoiteltava markkinaperusteisesti ja toiminta olisi kirjanpidollisesti eriytettävä maakunnan muusta toiminnasta.

Maakuntalakiehdotuksen 113 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella maakunta voisi myydä tukipalveluita maakuntakonserniin kuuluville tytäryhteisöille ilman, että maakunnalla olisi kyseisen toiminnan osalta yhtiöttämisvelvollisuutta. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tukipalveluita olisivat muun muassa tietojärjestelmät ja niiden ylläpitoa koskevien palveluiden myynti, siivous, arkistointi, kiinteistöhuolto ja tilojen vuokraus. Kyseinen säännös vastaa sanataarkasti kuntalain 127 §:n 1 momentin 3 kohtaa. Myös yksityiskohtaiset perustelut ovat samat lukuun ottamatta sitä, että maakuntalain 113 §:n 1 momentin 3 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa olevasta tukipalveluita koskevasta esimerkkiluettelosta on poistettu kirjanpidon ja palkkahallinnon järjestäminen. Tämä mitä ilmeisemmin johtuu siitä, että kyseiset palvelut on ajateltu tuotettavan maakuntalakiehdotuksen 118 ja 120 §:ien tarkoittaman talous- ja henkilöstöhallinnon valtakunnallisen palvelukeskuksen toimesta.

Kuntakentällä on tällä hetkellä epäselvää, voivatko maakunnat tai niiden liikelaitokset tuottaa sairaanhoidollisia kliinisiä tukipalveluita kuten esim. laboratorio- ja kuvantamispalveluita omistamilleen tytäryhtiöille maakuntaorganisaatiomuodossa maakuntalakiehdotuksen 113 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella vai ei.

On esitetty näkemys, ettei kyseinen säännös mahdollistaisi maakunnan maakuntaorganisaatiossa myydä kyseisiä palveluita omistamilleen tytäryhtiöille vaan kyseisen myynnin tulisi tapahtua yhtiömuodossa. Kuntaliiton mukaan asia on erittäin tärkeä selvittää lainvalmistelun yhteydessä, jottei siitä aiheudu tarpeetonta epäselvyyttä eri toimijoiden kesken uudistuksen toimeenpanovaiheessa.

Kuntaliiton käsityksen mukaan maakuntalakiehdotuksen 113 §:n 1 momentin 3 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole tyhjentävästi määritelty, mitä lain tarkoittamat tukipalvelut ovat. Yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittu luettelo on luonteeltaan esimerkinomainen eikä tyhjentävä. Kyseisen sääntelytapa vastaa sitä, mitä kuntalain 127 §:n 1 momentin 3 kohdassa on omaksuttu. Sääntelytapa on varsin perusteltu, koska säännöksiä tarkoittamaa tukipalvelua ei ole tarkoituksenmukaista pyrkiä yksityiskohtaisesti määrittelemään laissa tai sen yksityiskohtaisissa perusteluissa tyhjentävästi, koska sen tosiasiallinen sisällön tulee olla riippuvainen siitä, mihin toimintaan ja toimintaympäristöön tukipalvelun antaminen kiinteästi liittyy.

Kuntaliiton käsityksen mukaan maakunnan tai sen liikelaitoksen tuottamat laboratorio- ja kuvantamispalvelut liittyvät toiminnallisesti niin kiinteästi maakunnan järjestämävastuulla oleviin terveydenhuollon palveluiden toteuttamiseen, että niitä on pidettävä maakuntalakiehdotuksen 113 §:n 1 momentin 3 tarkoittamina tukipalveluina (sairanhoidollinen tukipalvelu), jolloin maakunnan tai sen liikelaitoksella tulee olla oikeus tuottaa kyseisiä palveluita tytäryhtiölleen yhtiöttämättä kyseisestä toimintaa. Lisäksi on huomattava, ettei maakuntalakiehdotuksen 113 §:n 1 momentin 3 kohdan tarkoittama tukipalveluiden myynti ole riippuvainen siitä toimiiko maakunnan omistama tytäryhtiö markkinoilla vai ei. Sen sijaan maakuntalakiehdotuksen 113 §:n 1 momentin 4 kohdan tarkoittamien muiden kuin tukipalveluiden myynti maakuntaorganisaatiomuodossa edellyttää sitä, että myynti tapahtuu maakunnan sidosyksikölle tai yritykselle. Kyseinen sääntelytapa vastaa tähtäkin osin kuntalain 127 §:ssä omaksuttua periaatetta.

Sosiaali-ja terveysvaliokunta on aiemmin huomiota kiinnittänyt laboratorio-ja kuvantamispalveluiden toimintaedellytysten arvioinnin merkitykseen hankintalakia koskevassa lausunnossaan (StVL8/2016). Sosiaali-ja terveysvaliokunta on tuolloin katsonut, että työterveyshuollon samoin kuin esimerkiksi yhtiömuodossa toimivien laboratorio-ja kuvantamispalveluiden toimintaedellytykset on arvioitava hankintalain siirtymäaikana ja tehtävä mahdollisesti tarvittavat muutokset lainsäädäntöön ennen hankintalain siirtymäajan päättymistä.

Mikäli maakuntalaissa päädyttäisiin vastoin Kuntaliiton näkemystä siihen, etteivät laboratorio-ja kuvantamispalvelut olisi maakuntalain tarkoittamia tukipalveluita ja niiden palveluiden myynti maakunnan omistamalle tytäryhtiöllekin edellyttäisi kyseisen toiminnan yhtiöittämistä, niin tällöin maakuntalakiin olisi otettava erityissäännös siitä, että maakunnan omistama yhtiö voisi myydä kyseisiä palveluita ulkopuolisille markkinoille hankintadirektiivin salliman määrän eli 20 prosenttia liikevaihdostaan menettämättä sidosyksikköasemaansa suhteessa maakuntaan ja sen liikelaitokseen. Tällöin tarkoituksenmukainen toiminnallinen kokonaisuus voitaisiin säilyttää maakuntien tai niiden liikelaitoksien toteuttamien laboratorio-ja kuvantamispalveluiden tuotannossa.

SUOMEN KUNTALIITTO



Pirkka-Petri Lebedeff
johtava lakimies

