

Martti Virtanen

5.6.2017

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta
stv@eduskunta.fi

Asiantuntijapyyntö 23.5.2017 (HE 15/2017 vp)

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)

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on 23.5.2017 kutsunut minut kuultavaksi valiokunnan kokoukseen 6.6.2017 ja tekemään kirjallisen lausunnon 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 (HE 15/2017 vp) sekä hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 47/2017 vp). Kutsussaan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt arvioimaan mainittuja hallituksen esityksiä erityisesti yhtiöittämisvelvoitteen, kilpailun ja markkinoiden muodostumisen näkökulmasta. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

1. Hallituksen esityksen lähtökohdat

Hallituksen esitykset merkitsevät syvälleikävää uudistusta julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä; samalla kyse on myös jo aiempien julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämismallin kehitystrendien vahvistamisesta ja laajentamisesta. Hallituksen esityksillä ehdotetaan luotaviksi uutena aluehallinnon tasona maakunnat huolehtimaan mm. julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä.

Uudistusta edeltänyt julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämismalli perustui kunnittain ja kuntayhtymittäin hajautettuun suunnitteluun. Normiohjattu palvelutuotanto oli valtaosin julkista ja organisatorisesti järjestämiseen integroitua. Tuotantoyksiköt olivat luonteeltaan hallinnollisia ja viranomaistyyppisiä. Palvelujen kohdentuminen kansalaisille oli hallinnollisiin normeihin perustuvaa.

5.6.2017

Järjestämismallin muutos on käynnistynyt – tosin eri etenemisvauhdilla ja – laajuudella – jo ennen nykyistä uudistusvaihetta. Suunnittelun alueellista koordinoitua on lisätty ja osaa palvelutuotannosta on keskitetty erityisvastuualueisiin. Palveluja on hankittu julkisten hankintojen kautta. Kansalaisten valinnanvapautta on kehitetty julkisten terveydenhoitoyksikköjen osalta, ja kansalaisten suoraa valinnanvapautta palvelun tuottajien välillä on toteutettu palveluseteleillä ja puitekilpailutuksilla. Palvelun järjestäjän organisaatioissa on kehitetty tilaaja-tuottaja-mallia, ja järjestäjäorganisaatioiden piiriin on luotu liikelaitoksia tuottamaan erityisesti tukipalveluita.

Hallituksen esityksen mukaan julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen suunnittelun hajautusta vähennetään ja keskitetään luomalla maakunnat uudeksi aluehallinnon tasoksi. Tilaaja-tuottaja-malli otetaan maakunnissa kaiken kattavasti käyttöön. Liikelaitosmalli otetaan käyttöön maakunnan julkisessa palvelutuotannossa, joka ei ole kilpailutilanteessa markkinoilla. Maakuntien tarvitsemien tukipalvelujen keskittämistä jatketaan perustamalla kolme maakuntien valtakunnallista palvelukeskusyhtiötä. Laissa tarkemmin määritetyissä ja maakuntien lainsäädännöllä asetettujen velvollisuuksien mukaisesti päättämässä palveluissa sekä lainsäädännön asettamassa aika- taulussa siirrytään kansalaisten valinnanvapauden pohjalta markkinaohjaukseen. Kansalaisten valinnanvapautta toteutetaan suoran valinnan, asiakassetelien ja henkilökohtaisten budjettien kautta. Kansalaisten valinnanvapauden ohjaamat palvelut avataan julkisten, yksityisten yritysten ja kolmannen sektorin palveluntuottajien kilpailulle. Näihin palveluihin luodaan markkinat, joilla sovelletaan monituottajamallia. Nämä markkinat luodaan yhtäältä lainsäädännöllisin ratkaisuin, jotka ruumiillistuvat järjestämismallin arkkitehtuuriin, ja toisaalta maakuntien palvelun järjestäjän ominaisuudessa tekemin, markkinoiden olosuhteita ja toimintaa säätelevin ratkaisuin.

Hallituksen esityksen tavoitteena on samanaikaisesti parantaa palvelujen saatavuutta ja kansalaisten preferenssien toteutumista, kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä kannustaa palvelujärjestelmän innovatiivisuutta. Uudistus on välttämätön näiden tavoitteiden toteuttamiseksi. Kansalaisten valinnanvapaus ja sen toteuttamiseksi tarvittava, toimivaan kilpailuun perustuva monituottajamalli ovat uudistuksen välttämättömiä elementtejä. Vain asiakkaiden aito valinnanvapaus tuo mukanaan uusien toimijoiden todellisen alalle tulon uhan, mikä pitkällä aikavälillä pakottaa toimijat omistuspohjasta riippumatta sekä tehostamaan että innovoimaan toimintaansa. Valinnanvapausmallissa myös palvelujen käyttäjät ohjaavat järjestelmää omilla valinnoillaan. Valinnanvapauden merkittävä piirre onkin sen mahdollisuus tuoda esiin asiakkaiden erilaisia, mahdollisesti toisistaan poikkeavia preferenssejä ja näin lisätä asiakkaiden hyvinvointia.

Uuden julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämismallin arkkitehtuurin ja sen puitteissa tehtyjen palvelun järjestäjän ratkaisujen tehtävänä on nivota yhteen ja koordinoita erilaisilla alajärjestämismalleilla toteutettavat palvelut johdonmukaiseksi ja harmoniseksi kokonaisuudeksi. Tehtävä on

5.6.2017

haasteellinen; uuden järjestämismallin käyttöönotto ei ole kehityksen päätepiste, vaan merkitsee pitkään jatkuvan uudistusprosessin alkua. Järjestämismallin suunnittelusta ja toimeenpanosta vastaavilla tulee olla jatkossa valmiudet muuttaa ja tarkentaa järjestelmää saatujen kokemusten myötä. Tämä tulee olemaan merkki hyvästä päätöksenteosta ja vahvasta asiantuntemuksesta eikä päinvastaisesta.

2. Arkkitehtuurikysymyksiä

Olen aikaisemmissa, Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) edustajana kirjoittamissani lausunnoissa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle ja hallintovaliokunnalle kiinnittänyt huomiota kahteen arkkitehtuurikysymykseen: hallinnon keskustason ja maakuntien väliseen ohjaussuhteeseen erityisesti markkinakilpailuun osallistuvien julkisten tuotantoyksikköjen toimintaedellytysten kannalta sekä uuden järjestämismallin valvontaan.

Valinnanvapausmallien soveltamiseen suuntautuvien julkisten tuotantoyksikköjen on voitava kehittää toimintaansa kansalaisten preferenssien viitoittamalla tavalla – kuten yksityistenkin tuotantoyksikköjen pitää tehdä ja ne tulevat tekemään. Maakuntien oman palvelutuotannon tehostava ja uutta luova kehittäminen asiakkaiden tarpeisiin ja preferensseihin vastaimiseksi on ensiarvoisen tärkeää. Maakuntien tuotantoyksiköiltä tulee voida sekä edellyttää että samalla niille mahdollistaa merkittäviä rakenteellisia ratkaisuja, myös investointeja ja aiempien investointien alasajoa. Rakenteelliset ratkaisut voivat koskea sekä itse palvelutuotannon sisältöä ja menettelytapoja että tuotantoyksikköjen toimipaikkojen sijaintia. Näitä rakenteellisia ratkaisuja ohjaava informaatio tulee ennen muuta asiakkailta eikä niinkään ylempänä olevalta keskushallintokoneistolta. Tämän vuoksi on tärkeää arvioida, ehdotetaanko hallituksen esityksessä liian monimutkaista, raskasta ja pakostakin hidasta keskushallinnon ohjaus- ja valvontajärjestelmää maakuntien järjestämiä sosiaali- ja terveyspalveluja ja eritoten maakunnallisen palvelutuotannon edelleen kehittämistä ajatellen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevassa lakiesityksessä todetaan valvontaviranomaisen tehtäväksi sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen ja palvelurakenteen valvonta. Toisaalta maakunnille itselleen ehdotetaan ohjaus- ja valvontavastuuta toimintansa lainmukaisuudesta ja palvelujärjestelmässä toimijoille asettamistaan ehdoista ja tekemiensä sopimusten noudattamisesta. Hallituksen esityksen mukaan valinnanvapauden piiriin kuuluva sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotanto on taloudellista toimintaa, johon soveltuu kilpailulainsäädäntö sekä perinteisten kilpailunrajoituskieltojen että kilpailuneutraaliteettisäännösten osalta. KKV:n harjoittama julkisten hankintojen valvonta kohdistuu jatkossa myös julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen. Lakiehdotuksessa asetetaan KKV:n tehtäväksi myös lausunnon antaminen markkinapuutteesta maakunnalle tämän pyynnöstä, mikäli luotettavaa selvitystä markkinapuutteesta ei muutoin voida saada. Julkisesti rahoitettujen sosiaali- ja terveyspalvelujen uusien markkinoiden ohjaamisessa ja valvonnassa tarvitaan

5.6.2017

todennäköisesti myös erityisiä, vain tähän sektoriin sovellettavia säännöksiä.

Uuden julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämismallin valvontajärjestelmästä tulee kattava ja monihaaarainen. Valvontajärjestelmän kokonaisuutta ja sen toiminnan tehokkuutta, selkeyttä ja johdonmukaisuutta tulisi arkkitehtuuriratkaisussa vielä selkiyttää.

Seuraavassa arvioin ensin lyhyesti hallituksen esityksen muita elementtejä kuin kansalaisten valinnanvapauden toteuttamiseksi tarpeellisten markkinoiden luomista ja niillä käytävän kilpailun turvaamista, minkä jälkeen käsittelen juuri näiden markkinoiden luomista ja niillä käytävän kilpailun muodostumista ja turvaamista.

3. Arvio hallituksen esityksen muista osista

Suunnittelun hajautusta vähennetään ja keskitetään luomalla uusi aluehallinnon taso, maakunnat. Kyseessä on syvällelähtövä Suomen aluehallinnon uudistus, jolla on lähtökohtaisesti ainakin neutraali vaikutus ja osin mahdollisesti suotuisa vaikutus toimivan markkinajärjestyksen ylläpitämiseen. Esimerkiksi julkisten hankintojen käyttömahdollisuudet paranevat, kun hankintaratkaisuja tehdään maakuntatasolla.

Maakuntauudistuksen vaikutus tarkoituksenmukaisen julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämismallin ylläpitämiseen on lähtökohtaisesti myönteinen. Palvelun järjestäjäorganisaation kasvattaminen on perusteltua julkisille sosiaali- ja terveyspalveluille: Palvelujen suunnittelua voidaan koordinoida laajemmalla alueella, tuotannon mittakaavaetuja voidaan saavuttaa paremmin ja toiminnan puskurointi erilaisten satunnaisilmiöiden varalta vahvistuu. Järjestäjäorganisaatioiden kasvattamistarpeesta on jo kauan keskusteltu, ja hallituksen esitys toteuttaisi tämän.

Tilaaja-tuottaja-mallin käyttöönotto maakunnissa on välttämätöntä, koska osa maakunnallisista tuotantoyksiköistä siirtyy kilpailutilanteeseen markkinoilla yksityisten tuotantoyksikköjen kanssa, ja maakunta on järjestämistä vastuussa myös kilpailun piiriin kuuluvissa julkisissa palveluissa. Myös maakunnallisen liikelaitoksen perustaminen harjoittamaan muuta kuin markkinakilpailussa olevaa maakunnallista palvelutuotantoa tekee välttämättömäksi mallin soveltamisen maakunnissa. Kyse ei enää olisi vain järjestäjäorganisaation sisäisestä tilaaja-tuottaja-mallista.

Maakunnan liikelaitoksen perustaminen korostaa myös markkinakilpailun ulkopuolella olevan palvelutuotannon tuote- ja kustannustietoisuutta ja sen taloudellisen tehokkuuden toteuttamista. Liikelaitoksen avulla on mahdollista vahvistaa tuotantotoiminnan koordinoitua maakunnissa ja saavuttaa täysimääräisemmin mittakaavaetuja. Julkisen tuotannon toiminta-ajatus ja visio alkavat muuttua liikelaitostamisen myötä. Maakuntien ja liikelaitosten välille muodostuu markkinatyypinen ohjaussuhde.

5.6.2017

Maakuntalakiesityksessä ehdotetaan perustettavaksi kolme valtakunnallista maakuntien palvelukeskusyhtiötä, joiden palveluita maakunnat tai niiden tytäryhteisöt, jotka eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla, olisivat pääsääntöisesti velvoitettuja käyttämään. Järjestämismalli tosiasiallisesti monopolisoisi näiden käyttäjien tukipalvelut maakuntien sisäiseksi markkina-alueeksi. Palvelukeskusyhtiöt perustettaisiin toimitila- ja kiinteistöpalveluihin, talous- ja henkilöstöhallinnollisiin palveluihin sekä tieto- ja viestintätekniisiin palveluihin.

Olen aikaisemmassa, KKV:n edustajana kirjoittamassani lausunnossa hallintovaliokunnalle arvioinut hallituksen esitystä tältä osin ja esittänyt johtopäätöksenä seuraavan: Uudistuksen jälkeen tukipalvelujen keskittäminen on perusteltua siihen asti, että uudistuksen tuloksena syntyvä tuotantoyksikkörakenne ja institutionaalinen toimintaympäristö hahmottuu ja että tukipalvelujen keskittämisestä vielä saatavissa olevat kustannussäästöt ovat toteutuneet. Maakuntien ja erityisesti julkisten sote-palvelujen tukipalvelumarkkinat tulisi siis siirtymääjän jälkeen vapauttaa. Sopiva siirtymäaika voisi olla viisi vuotta. Kyseessä olevat tukipalvelut tulisi tällöin standardoida ja niille tulisi luoda avoimiin rajapintoihin perustuva modulaarinen rakenne, joka mahdollistaa toimivan ja neutraalin markkina-kilpailun.

Siirtymääjän jälkeen julkiset tuotantoyksiköt tulisi vapauttaa hankkimaan tukipalveluja niin yksityisiltä kuin julkisilta tukipalvelujen tarjoajilta ja julkiset tukipalveluyritykset myymään palveluja markkinoille kaikille asiakkaille, mikä merkitsee myös sidosyksikköasemasta luopumista.

Tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskuksen oikeudellista asemaa tulisi selkiyttää ja perusteluja vastaavasti tarkentaa. Tieto- ja viestintätekniisten ratkaisujen toimivuus, kattavuus ja yhteensopivuus saattavat jatkossa edellyttää lainsäädännön tarkentamista, ja tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskus saattaa ainakin joiltakin osin tarvita oikeudellisen monopolin asemaa.

4. Arvio kansalaisten valinnanvapauteen perustuvista julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen markkinoista ja markkinakilpailusta

Markkinamekanismin soveltaminen julkisiin sosiaali- ja terveystalveluihin

Tällä hetkellä varsin yleisesti hyväksyttynä voidaan pitää sitä, että markkinamekanismia voidaan monin osin käyttää menestyksellisesti sosiaali- ja terveystalveluissa myös kansalaisten valinnanvapauden toteuttamisen välineenä. Sosiaali- ja terveystalvelut ovat kuitenkin keskenään hyvinkin erilaisia, mikä vaikuttaa markkinamekanismin soveltamistapaan ja -edellytyksiin. Talveluihin saattaa liittyä muun muassa tiedon epätasaista jakautumista, mikä voi johtaa liialliseen tai liian vähäiseen talvelutuotantoon. Avainasemassa ovat toimijoiden oikeat kannusteet ja rajoitteet, joiden tulee ohjata toimijoita talvelutuotantoon, joka vastaa

5.6.2017

kansalaisten ja yhteiskunnan tavoitteita. Kun markkinamekanismia sovelletaan julkisiin sosiaali- ja terveystalouteihin, tuloksena on käytännössä aina useita erilaisia alajärjestämismalleja yhdistävä ja koordinoiva julkisten sosiaali- ja terveystaloutien arkkitehtuuri.

Markkinamekanismin toimivuutta arvioitaessa huomioidaan usein vain palvelujen tarjonnan edellytyksiä. Tärkeää markkinamekanismin toimivuuden kannalta julkisissa sosiaali- ja terveystalouteissa on huolehtia myös kysynnän toimintaedellytyksistä. Kansalaisten asianmukaiset valinnat tulee turvata informaatiolla ja mahdollisilla tukijärjestelyillä, joihin onkin hallituksen esityksessä viitattu. Kysynnän edellytysten vahvistaminen saattaa jatkossa vaatia arkkitehtuurin edelleen kehittämistä.

Tuottajien alalle pääsy ja asema palvelujärjestelmässä

Markkinamekanismin täyden hyödyn saavuttaminen edellyttää aitoa kilpailua kansalaisten valinnoista. Kilpailun toimivuuden kannalta tärkeä kysymys on alalle pääsyn mahdollisuus. Tähän kysymykseen liittyvät valinnanvapauden piiriin kuuluvien palvelujen laajuus, korvausperusteet, alalle tuleville tuottajille asetetut vaatimukset ja vastuut sekä mahdollisuus hankkia asiakkaita.

Valinnanvapauden piiriin kuuluvat palvelut

Sote-keskusten laaja palveluvalikoima merkitsee suurten tuottajien parempia mahdollisuuksia toimia suoran valinnan palvelujen tuottajina. Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotantoon syntyy kuitenkin useita eri markkinoita, joilla myös pienemmillä toimijoilla on edellytykset toimia

Hallituksen esityksessä suoran valinnan palveluntarjoajilta edellytetään varsin laajaa sosiaali- ja terveystaloutien perustason palvelukokonaisuutta (15 §). Lisäksi ehdotettu lainsäädäntö velvoittaa, että suoran palvelun tuottajan on annettava tekemänsä palvelutarpeen arvioinnin perusteella asiakkaalle asiakasseteli suoran valinnan palveluihin kuuluvissa yksittäisissä toimenpiteissä ja palveluissa. Suoran valinnan palvelun tuottajat voivat lisäksi hankkia muilta palvelun tuottajilta muutoin kuin asiakassetelillä tuottamastaan palvelutuotannosta enintään 2/5 palvelujen kokonaisliikevaihdosta.

Suoran valinnan laajahko palveluvalikoima nostaa alalle tulon kynnyksen, ja vaikeuttanee pienten yksiköiden ryhtymistä suoran valinnan palvelutuottajiksi. Suoran valinnan palveluntuottajalla on kokonaisvastuu yksittäisen asiakkaan saamista suoran valinnan palveluista mukaan lukien toisen tuottajan suoran valinnan tuottajan antaman asiakassetelin perusteella asiakkaalle tuottamat palvelut. Tämä kasvattaa osaltaan toiminnan kokonaisvastuuseen liittyvää riskiä ja on omiaan johtamaan suoran valinnan tuottajakunnan rajoittumiseen vain suurehkoihin toimijoihin. Markkinoiden ja kilpailun kehittymismahdollisuuksien kannalta on tärkeää

5.6.2017

täsmentää, mitä kokonaisvastuu tarkalleen tarkoittaa ja miten suoran valinnan palvelun tuottaja voisi kohtuullisin toimin ja kustannuksin varmistua asiakassetelipalvelun tuottajien toiminnan asianmukaisuudesta.

Asiakasseteli sekä henkilökohtainen budjetointi luovat toisaalta valinnanvapausmarkkinoita, joilla myös pienet ja keski-suuret yritykset voivat helpommin kilpailla. Tämä parantaa osaltaan niiden mahdollisuuksia toimia markkinoilla. Vaikka asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti osaltaan avaavat uusia mahdollisuuksia pienemmille tuottajille, suoran valinnan palvelun tuottajan näkökulmasta velvoite antaa asiakasseteli voi olla riskialtis kapasiteetin ja resurssien hallinnan näkökulmasta, mikä kasvattaa markkinoille tulon kynnystä.

Hallituksen esityksessä on tiedostettu riski markkinoiden keskittymiseen erityisesti suuremmille tuottajille. Esityksen mukaan siihen voidaan vaikuttaa erityisesti valinnanvapauden käyttöönoton siirtymäsäännöksillä sekä kohdentamalla listaamattomat asiakkaat tuottajille palvelujen saavutettavuuden perusteella.

Palvelujärjestelmää koskevat rakenneratkaisut näyttävät voittopuolisesti suosivan suuria tuottajia suoran valinnan palvelujen tuottajina. Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotantoon syntyy kuitenkin useita eri markkinoita, joilla myös pienemmillä toimijoilla on edellytykset toimia. Hallituksen esityksen mukaan noin puolet valinnanvapauden kautta syntyvistä markkinoista olisi sellaisia, joille markkinoille tulon kynnys olisi pk-yritysten kannalta matala.

Asiakassetelipalvelujen piiriin kuuluvat palvelut jäävät lainsäädännön asettamissa puitteissa tarkemmin maakuntien määritettäväksi. Näiden yksilöiminen olisi markkinoiden muodostumisen ja uusien yritysten alalle tulon kannalta tärkeää. Vaihtelu maakuntien välillä vaikeuttaisi uusien yritysten markkinoille tuloa valtakunnallisella tasolla. Niin ikään vahingollisia markkinoiden muodostumisen ja uusien yritysten alalle tulon kannalta olisivat nopeat ja ennakoimattomat muutokset kyseessä olevien palvelujen sisällössä.

Ison-Britannian kirjallisuudessa on argumentoitu, että henkilökohtainen budjetti avaisi järjestämismallina "kolmannen tien" suunnittelun ja markkinamekanismin väliin. Ajan myötä henkilökohtaisten budjettien soveltaminen johtanee uudenlaisiin palvelutuotannon toimintamalleihin, jotka institutionalisoituessaan muodostavat uusia markkinaohjautuvia palveluja. Henkilökohtaisten budjettien käytännön vaikutukset kansalaisiin ja palvelun tuottajiin tulevat paljon riippumaan soveltamisesta, jossa julkisten viranhaltijoiden asema on merkittävä.

Hallituksen esityksen mukaan maakunta päättäisi suoran valinnan palvelujen tuottajille maksettavista korvauksista laissa määriteltynä valtakunnallisten yleisten rahoitusperiaatteiden perusteella (62 §). Suoran valinnan palveluja tuottavat sosiaali- ja terveystieteelliset ja suunhoidon

5.6.2017

yksiköt saisivat maakunnan määrittelemän kiinteän korvauksen. Kiinteä korvaus olisi tarvetekijöihin perustuva asiakaskohtaiseen vastuuajkaan sidottu korvaus suoran valinnan palveluihin kuuluvista palveluista. Korvausta voitaisiin täydentää kannustinperusteisilla korvauksilla. Joissakin palveluissa voitaisiin käyttää myös osittain suoriteperusteisia korvauksia.

Korvaustason asettaminen oikealle tasolle ja kannustimien muotoilu uudistuksen tavoitteita tukeviksi on ratkaisevaa muun muassa sen kannalta, miten markkinoille saadaan tuottajia. Kannusteiden tulisi osaltaan varmistaa, että tuottajat toimivat yhteistyössä hoitoketjuissa, edistää kehittämistä ja innovaatioita palvelujen parantamiseksi sekä estää asiakkaiden haitallinen valikointi.

Hallituksen esityksen mukaan mallin eräisiin kohtiin sisältyy osaoptimoinnin mahdollisuuksia, jota kuitenkin esiintyy myös nykyisessä järjestelmässä. Valinnanvapausjärjestelmässä joudutaan tasapainoilemaan sen suhteen, että kannustetaan asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen, mutta estetään samalla haitalliset piirteet.

Korvausten määrittely tulee vaatimaan niin kansallisesti kuin alueellisestikin runsaasti työtä. On lähes varmaa, että myös valinnanvapauden käynnistyttyä tulee esiin tarvetta korvausmallien tarkistamiseen saatujen kokemusten perusteella.

Uusien tuottajien alalle tulon kannalta on tärkeää, että niillä on tasapuoliset edellytykset kilpailla asiakkaiden listautumisista alalla jo olevien tuottajien kanssa. Uudistuksen alkuvaiheessa tapahtuva asiakkaiden listautuminen on kilpailun kannalta keskeistä, koska tuottajan vaihtaminen on muista maista saatujen kokemusten valossa vähäistä. Hallituksen esityksen mukaan markkinat saattaisivat keskittyä suurimmille, erityisesti työterveys-huollon markkinoilla toimiville tuottajille. Itse asiassa kuitenkin suoran valinnan palveluja tuottavat entiset kunnalliset terveyskeskukset saattaisivat myös hyötyä siitä, että niiden entiset asiakkaat listautuvat niihin.

Mikäli asiakas ei valitse itse tuottajaa, hallituksen esityksessä ehdotetaan, että maakunta osoittaisi asiakkaalle helpoimmin saavutettavissa olevan tuottajan. Tämä on ehdottomasti parempi ratkaisu kuin asiakkaiden jättäminen automaattisesti julkisille tuottajille listautuneiksi. Tärkeää on saavutettavuuden tulkinta, josta saattaa osoittautua tarpeelliseksi antaa tarkempaa ohjeistusta.

Kilpailukeinojen käyttö

Hallituksen esityksen mukaan markkinakilpailuun osallistuvat tuottajat eivät kilpaile hinnoilla kansalaisten valinnoista vaan saavat tulonsa maakunnan korvauksena. Teoreettinen ja empiirinen kirjallisuus tukevat ajatusta siitä, että erityisesti huolellisesti säännellyllä, kiintein hinnoin tapahtuvalla kilpailulla voidaan parantaa palvelujen laatua ja saatavuutta, koska

5.6.2017

kansalaisia voidaan hankkia asiakkaiksi nimenomaan laadullisella etevämmyydellä. Kilpailun kannalta olennaista on palvelujen laatua ja saatavuutta koskevan tiedon saatavuus ja läpinäkyvyys. Valinnanvapauden ja koko markkinoiden onnistumisen perusedellytys on läpinäkyvän ja helposti tulkittavan tiedon tuottaminen ja esille tuominen, johon tuottajat voivat ja niiden tuleekin vedota kilpaillessaan asiakkaista ja jota kansalaiset voivat käyttää tehdäkseen itselleen ja julkisille sosiaali- ja terveystaluuille asetettujen tavoitteiden kannalta osuvia valintoja.

Kilpailuneutraliteetti ja julkiset tuotantoyksiköt uudistuksessa

Kilpailuneutraliteetti on välttämätön edellytys sille, että niin julkisessa kuin yksityisessä omistuksessa olevilla toimijoilla on asianmukaiset mahdollisuudet ja kannusteet kilpailla markkinoilla ja kehittää toimintaansa. Niillä ei saa olla toisiinsa nähden omistuksesta johtuvaa, lainsäädännön antamaa tai siitä epäsuorasti johtuvaa etua tai asemaa, jonka vuoksi ne voivat osallistua asiakkaista käytävään kilpailuun toisia tuottajia edullisemmista lähtökohdista.

Valinnanvapausmallissa useat toimijat voivat tarjota samoja palveluja samoille asiakkaille, jolloin palvelujen tuottajien kesken syntyy kilpailua asiakkaista. Valinnanvapausjärjestelmään siirtymisen myötä palveluiden tarjoaminen tulee tapahtumaan asiakasvalinnasta johtuen kilpailuilla markkinoilla. Valinnanvapausmallin on tarkoitus olla tuottajaneutraali siten, ettei mitään tuottajaa aseteta erityisasemaan toisiinsa nähden, vaan kaikkia palvelujen tuottajia kohdellaan yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi niiden omistajatahoista riippumatta. Myös maakuntien omistamien yhtiöiden on voitava toimia kilpailuilla markkinoilla yhtäläisin oikeuksin ja velvollisuuksin muiden yhtiöiden kanssa. Tästä syystä niille ei ole syytä lainsäädännöllä asettaa normaalista poikkeavia velvoitteita. Vaikka yhtiöt ainakin alkuvaiheessa perustetaan turvaamaan myös palveluiden saatavuutta, ne toimivat ilman erioikeuksia normaalien liiketoimintaperiaatteiden mukaisesti voittoa tavoitellen. Kilpailun ja asiakkaiden valintamahdollisuuksien kannalta on hyödyllistä, että markkinoille syntyy myös julkisesti omistettuja, volyymiltään riittävän kokoisia toimijoita.

Komission päätösten mukaisesti virasto- ja liikelaitosmuoto ei ole kilpailuneutraali markkinakilpailussa yksityisten toimijoiden kanssa. Komissio on päätöskäytännössään arvioinut, että taloudellisessa toiminnassa liikelaitosmuodossa on ollut kyse kielletystä valtiontuesta, koska konkurssilainsäädäntöä ei sovelleta liikelaitokseen ja koska vapautus yhteisöverosta muodostaa kilpailua vääristävän valtiontuen, jota ei voida perustella verojärjestelmän luonteella ja rakenteella.

Yhtiöittäminen

Yhtiöittämisvelvoite perustuu EU-valtiontukisäännösten vastaisten tukielementtien poistamiseen sekä kilpailuneutraliteetin toteuttamiseen tilanteissa, jossa maakunta harjoittaa toimintaa kilpailutilanteissa markkinoilla.

5.6.2017

Markkinakilpailuun osallistuvien julkisten tuotantoyksikköjen yhtiöittäminen on tapa ratkoa tämä kilpailuneutraliteettiongelma, joka on jo aiemmin omaksuttu Suomen lainsäädäntöön kuntalaissa v. 2013.

Valinnanvapauslaissa on tarkoitus säätää maakunnan velvollisuudesta yhtiöittää suoran valinnan palveluja ja asiakassetelillä tuotettavia palveluja koskeva tuotanto (52 §).

Maakuntien velvoite yhtiöittää kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuva tuotanto sekä laajan valinnanvapauden piirissä olevien palvelujen tuotanto noudattaa johdonmukaisesti EU-kilpailuoikeuden periaatteita. Yhtiöittäminen on omiaan parantamaan julkisten sote-palvelujen kustannusseurantaa ja läpinäkyvyyttä yleensä. Tämä on puolestaan yksi edellytys palvelutuotannon vertailtavuudelle muiden toimijoiden kanssa, mikä luo kannusteita muun muassa kustannussäästöille sekä muutoinkin tehokkaasti ja innovatiivisesti tuotettaville uusille palvelumalleille. Kilpailuedellytysten ollessa epätasapuoliset toimijoiden kannusteet kehittää toimintojaan ovat puutteellisia erityisesti, jos joillakin on sellaisia etuja, joita muut eivät voi yksinkertaisesti saavuttaa millään kehitystyöllä.

Julkisen palvelutuotantokapasiteetin jakaantumisen yhtiöitettyyn ja liikelaitoksen toimintaan ei tarvitse välttämättä merkitä tuotantoresurssien fyysistä erottelua eri yksiköihin niin, että niiden aiemmin mahdollinen yhteiskäyttö jatkossa estyisi. Organisatorisen eriyttämisen ei tarvitse merkitä tilojen, työvoiman tai laitekapasiteetin jakamista, vaan eri tuotantoyksiköt voisivat ainakin ensi vaiheessa varata niitä käyttöönsä ennakolta sovitun hallinnollisen menettelyn ja kustannusten jaon perusteella. Tällainen menettely edellyttää, että hallinnollisten toimintatapojen ja kustannusten jaon periaatteiden ja käytännön toiminnan yhteensopivuus kilpailuneutraliteettisäännösten kanssa taataan.

Toimivan kilpailun ylläpitäminen

Toimivan kilpailun edellytykset määrittyvät olennaisilta osiltaan järjestämismallin arkkitehtuurilla ja sen puitteissa tehdyillä järjestäjän ratkaisuilla sekä palvelun luonteesta, joiden tulee olla harmonisessa suhteessa keskenään. Toimivan kilpailun ylläpitämiseen uudessa julkisten sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämismallissa tarvitaan myös yleisen kilpailulainsäädännön, kilpailuneutraliteettivalvonnan ja julkisten hankintojen valvonnan ohella erityisiä kilpailusääntöjä, joita koskevaa ehdotusta parhaillaan viimeistellään työ- ja elinkeinoministeriön työryhmässä. Työryhmä on näillä näkymin ehdottamassa, että yrityskaupat tulisi ilmoittaa nykyistä laajemmin KKV:lle, mutta yrityskauppavalvonnan puuttumiskynnys säilyisi ennallaan. Ehdotuksen tavoitteena on hillitä sosiaali- ja terveyssektorin keskittymistä. Lisäksi työryhmä valmistelee erityisiä, pieniä yrityksiä turvaavia käyttäytymissääntöjä näihin palveluihin.

5.6.2017

Maakunnille esitetään lakiehdotuksessa säädettäväksi varautumisvelvollisuus palveluiden turvaamiseksi markkinapuutetilanteissa (43 §). Palvelujen järjestäminen poikkeavalla menettelyllä edellyttää markkinapuutteen osoittamista palvelutarjonnan määrän ja kysynnän erolla tai muulla riittävän avoimuuden turvaavalla tavalla. Ensisijaisesti markkinapuutetilanteissa järjestetään hankintalain mukainen kilpailutus, jonka ehtoihin voidaan asettaa lisäehtoja tai rajoituksia. Toissijaisesti, jos palvelujen turvaaminen ei ole mahdollista kilpailuttamalla, on maakunnan liikelaitoksen tuotettava palvelut.

Maakunnan varautumisvelvollisuus markkinapuutetilanteeseen voi aiheuttaa kilpailuneutraliteettihaasteita. Poikkeavien menettelyjen käyttö markkinapuutetilanteissa voi vaikuttaa kilpailujen markkinoiden toimintaan. Onkin tärkeää seurata ja verrata maakuntien tekemiä ratkaisuja markkinapuutetilanteiden toteamisesta, palvelujen järjestämisestä ja mahdollisista toimenpiteistä markkinoiden luomiseksi markkinapuutteen poistamiseksi.

Maakuntien toimintaolosuhteiden vaihtelu ja toimivan kilpailun turvaaminen saattavat jatkossa vaatia järjestelmäarkkitehtuurin edelleen kehittämistä uusien tuottajien kannustamiseksi markkinoille tuloon myös harvemmin asutuilla ja suurista keskuksista etäällä sijaitsevilla alueilla.

Kuluttajansuoja

Valinnanvapautta koskevan lakiesityksen perusteella jää tulkinnanvaraiseksi, miltä osin valinnanvapauspalvelut kuuluvat kuluttajansuojalain piiriin. Lakiehdotuksen 59 §:n ("Palvelun tuottajan vastuu palveluista") perusteluissa (s. 221) todetaan, että Julkiset hyvinvointipalvelut, joiden tarjoamisen tavoitteena ei ole taloudellinen hyöty, on katsottu jäävän kuluttajansuojalain sääntelyn ja muiden kuluttajaoikeudellisten sääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle.

Lakiehdotuksessa on kahden säännöksen perusteluissa kuitenkin viitattu myös kuluttajansuojalain soveltamiseen; nämä säännökset ovat 18 § ("Asiakasseteli suoran valinnan palveluissa") sekä 28 § ("Menettely myönnettäessä henkilökohtaista budjettia"). Molempien säännösten perusteluissa (s. 183 ja 192) todetaan, että Asiakkaan ja elinkeinonharjoittajan väliseen suhteeseen sovelletaan lisäksi kuluttajansuojalakia, joka takaa asiakkaalle lisäksi kuluttajan oikeudet.

Kuluttajansuojalaissa elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan mm. yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammattimaisesti tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan hankittavaksi. Lain perustelujen mukaan julkisyhteisöjen järjestämät, pääosin verovaroin rahoitettavat ja ilman taloudellisia tulostavoitteita tarjottavat palvelut jäävät kuluttajansuojalain soveltamisalan ulkopuolelle. Sama koskee julkisyhteisöjen tarjoamia lakisääteisiä palveluja, kuten terveyden- ja sairaanhoitoa ja muita vastaavia toimintoja, joita ei harjoiteta kaupallisten periaatteiden pohjalta.

5.6.2017

Tällä hetkellä vain kuluttajien yksityisiltä sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottajilta itse hankkimat palvelut kuuluvat kuluttajansuojalain piiriin. Näihin palveluihin joudutaan soveltamaan kuluttajansuojalain tavaraan kohdistuvia palveluja koskevia oikeusperiaatteita, koska laista puuttuvat kokonaan säännökset henkilöön kohdistuvista palveluista. Julkiset sosiaali- ja terveyspalvelut, jotka rahoitetaan pääosin verovaroin, jäävät kokonaan kuluttajansuojalain soveltamisalan ulkopuolelle.

Vaikka myös julkiset sote-palveluiden tuottajat jatkossa yhtiöitettäisiin ja ne tältä osin muistuttaisivat elinkeinonharjoittajaa, erottaisi ne kuluttajansuojalaissa tarkoitetuista elinkeinonharjoittajista kuitenkin edelleen se, että valinnanvapauden piiriin kuuluvissa sote-palveluissa olisi kyse lakisääteisistä sosiaali- ja terveyspalveluista, jotka myös nähtävästi rahoitettaisiin pääosin verovaroin. Sekä yksityisiä että julkisia sote-palveluita koskisi tällöin se, että asiakkaan maksettavaksi jäisi asiakasmaksuna tai omavastuuna veloitettava maksu.

Edellä olevan perusteella on ilmeistä, ettei valinnanvapauden piiriin kuuluvien sote-palveluiden tuottajia olisi pidettävä kuluttajansuojalaissa tarkoitettuina elinkeinonharjoittajina eikä kuluttajansuojalakia siten sovellettaisi valinnanvapauspalveluiden tuottajiin eikä näiden tarjoamiin palveluihin. Olisi perusteltua säilyttää nykyiset lainsäädännölliset perusratkaisut myös jatkossa.

Sote-palveluiden käyttäjän oikeusaseman tulisi olla selkeästi säännelty esimerkiksi silloin, kun palvelun laadussa on puutteita tai virheitä. Asia edellyttäisi jatkovalmistelua, jossa sote-palveluiden erityispiirteet otettaisiin huomioon ja näitä palveluja varten räätälöitäisiin omia säännöksiä. Tätä pohti oikeusministeriön työryhmä joitakin vuosia sitten julkaisemassaan raportissa "Asiakkaansuojan kehittäminen julkisissa hyvinvointipalveluissa" (oikeusministeriön julkaisu 13/2011). Raportissa on käsitelty myös kysymyksiä siitä, minkälaisia vaatimuksia hyvinvointipalveluiden markkinoinnille tulisi asettaa ja miten asiakkaiden neuvonta sekä yksittäisten riitatapausten ratkaiseminen tulisi järjestää. Nämä avoimet kysymykset on sote-lakien valmistelun yhteydessä ratkaistava, jotta lakien voimaan tullessa ei jouduta tilanteeseen, jossa kansalaisten oikeusaseman kannalta keskeiset seikat ovat epäselviä tai tulkinnanvaraisia.

Maakuntien toiminta markkinoiden ja kilpailun kehittämisen näkökulmasta

Yritystoiminnan käynnistämiseen ja markkinoilla toimimisen edellytyksiin vaikuttaa merkittävästi se, minkälaisia edellytyksiä toisaalta lainsäädäntö ja toisaalta maakunnat asettavat tuottajille. Vaikka edellytykset perustuvat hyväksyttäviin tavoitteisiin, ne voivat samalla heikentää hallinnollista taakkaa kasvattamalla potentiaalisten tuottajien kannusteita ja kykyä tulla markkinoille.

5.6.2017

Valinnanvapausjärjestelmään kuuluvien palveluntuottajien tulee olla palvelujen tuottamisesta annetun lain mukaisessa rekisterissä ja olla liittyneinä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa tarkoitettuihin valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin. Lisäksi valinnanvapauslaissa säädettäisiin yleisesti valinnanvapausjärjestelmään kuuluvia palveluntuottajia koskevista velvollisuuksista sekä vastuista. Suoran valinnan palvelujen tuottajille olisi laissa asetettu erityisvaatimuksia, kuten vastuuhenkilöitä koskevat työaikaehdot sekä toiminnan luonteeseen nähden riittävä taloudellinen kantokyky ja vakuus siten, että suoran valinnan palvelujen tuotannon jatkuvuus voidaan turvata.

Maakunta voisi lisäksi asettaa suoran valinnan palvelun tuottajille sekä asiakasselillä ja henkilökohtaisella budjetilla annettavan palvelun tuottajille palvelujen laatua, voimavaroja ja saatavuutta sekä palveluketjuja ja palvelujen yhteensovittamista koskevia ehtoja. Suoran valinnan palvelun tuottajan tulisi olla sellaiset toimintaedellytykset, jotka turvaavat palvelujen asianmukaisen tuotannon.

Suoran valinnan palvelujen tuottajan tulisi lisäksi tuottaa riittävä määrä palveluja itse ja ohjauksen ja neuvonnan sekä sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin ja neuvonnan tulisi toteuttaa suoran valinnan palvelujen tuottajaan palvelusuhteessa oleva henkilöstö. Suoran valinnan palvelun tuottajan olisi asettava maksukyvyttömyytensä varalta maakunnalle sen hyväksymä vakuus. Maakunta voisi myös edellyttää suoran valinnan palveluntuottajalta palveluntuottajalain mukaista sertifiointia. Lisäksi tuottajan olisi asettava maksukyvyttömyyden varalle maakunnan hyväksymä vakuus.

Edellä mainittujen lisäksi suoran valinnan palvelun tuottajia ja asiakasetelituottajia koskee ilmoittautumismenettely, jonka seurauksena maakunta hyväksyy ehdot täyttäneet tuottajat. Lisäksi maakunta laatii sopimuksen suoran valinnan tuottajan kanssa.

Tuottajille asetettavien vaatimusten ja ehtojen tarkoituksena on osaltaan taata potilasturvallisuutta ja palvelujen katkeamatonta saatavuutta. Vaatimusten taustalla on ymmärrettäviä tavoitteita, mutta samalla vaatimukset voivat osaltaan hallinnollista taakkaa kasvattamalla heikentää kenties merkittävästikin potentiaalisten tuottajien kannusteita ja kykyä tulla markkinoille.

Potentiaalisesti ongelmallisia eivät ole ainoastaan yllä todetut vaatimukset vaan myös se, että maakunnilla on oikeus suoran valinnan palvelun tuottajien kanssa tekemiensä sopimusten muutoksiin – siltä osin kuin laissa tai lain nojalla annetussa asetuksessa tai valtioneuvoston päätöksessä ei säädetä toisin - lyhimmillään vain 30 päivän varoitusajalla. Nämä merkitsevät ylimääräistä riskiä palvelun tuottajien kustannuskalkyyleihin.

5.6.2017

Hallituksen esityksessä on asianmukaisesti tuotu esiin, että ehtojen tulee olla julkisia ja yhdenmukaisia kaikille samanlaisia palveluja tuottaville toimijoille, jolloin ne tukevat yhdenvertaisuuden, syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteiden toteutumista.

Maakuntien tulisi toiminnassaan asettaa vaatimukset kohtuulliselle tasolle uusien yritysten tai pienempien toimijoiden kannalta. Koska ehdot perustuvat maakunnan alueellisiin olosuhteisiin, ne voivat vaihdella maakuntien välillä ja suoran valinnan palvelujen osalta myös maakunnan sisällä. Myös näiden osalta maakunnan tulisi huolehtia ehtojen kohtuullisuudesta suhteessa palveluun ja olla kasvattamatta perusteettomasti eroavaisuuksia maakuntien välillä. Lisäksi maakuntien tulee olla hyvin pidättyväisiä yksipuolisten sopimusmuutosten toteuttamisessa. Toimintaympäristön vakaus ja ennakoitavuus ovat keskeisiä edellytyksiä uusien tuottajien alalle tulolle, ja näiden väliaikaisetkin puutteet voivat aiheuttaa pitkäaikaisia vahinkoja uusien tuottajien alalle tulolle.

Maakuntien järjestämisosaaminen ja kyky käyttää laissa säädettyjä ohjauskeinoja muodostuu hallituksen esitysten menestyksellisen toteuttamisen kannalta keskeiseksi. Maakunnille tarjottava vahvennettu kansallinen muutostuki saattaa osoittautua tarpeelliseksi, mutta tämä ei saa estää maakunnallisten tuotantoyksikköjen kehittämistä uuden järjestämismallin vaatimuksia vastaaviksi.

Martti Virtanen
tutkimusjohtaja