

17.4.2018

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta  
StV@eduskunta.fi

Kutsu kuultavaksi ja lausuntopyyntö 13.4.2018 (Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta / HE 16/2018 vp)

## **Lausunto: HE 16/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on 13.4.2018 pyytänyt minua kuultavaksi 18.4.2018 pidettävään kokoukseensa ja kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 16/2018 vp). Valiokunta on pyynnössään maininnut kuulemisen ja asiantuntijalausunnon erityisinä tarkastelunäkökulmina kilpailun ja markkinoiden muodostumisen. Valiokunnan mainitsema tarkastelunäkökulma on laaja ja monitahoinen, joten keskityn seuraavassa keskeisinä pitämiini kysymyksiin. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

### **1 Voimassa oleva ja hallituksen esityksen mukainen julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämismalli markkinamekanismin soveltamisen näkökulmasta**

Tällä hetkellä voimassa olevassa julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämismallissa palvelujen kohdentaminen palveluja tarvitseville kansalaisille on valtaosin suunnitteluun perustuvaa ja hallinnollista. Kuitenkin eräissä palveluissa asiakkaiden valinnanvapautta on sovellettu antamalla palveluseteli, jolloin asiakkaan valittavana on ollut kunnan tai kuntayhtymän hyväksymiä yksityisiä palveluntuottajia. Yksityisen ja julkisen palvelutuotannon kilpailua ei siis ole palveluseteleillä toteutettavissa kansalaisten valinnoissa. Palvelusetelien kautta hoidettu osuus julkisista sosiaali- ja terveyspalveluista on kuitenkin pysynyt vähäisenä, esimerkiksi vuonna 2016 palvelusetelien osuus kaikista menoista oli vain n. 130 miljoonaa euroa.

Palvelusetelien käyttö johtaa todellisiin kyseessä olevien julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen kulutusmarkkinoihin, koska palveluntuottajien ansaintalogiikka perustuu siihen, että julkinen raha seuraa asiakasta. Sen sijaan nykyisessä terveydenhuoltolaissa säädetty oikeus valita kiireetön hoitopaikka ei ole merkinnyt aitoa markkinaohjausta.

17.4.2018

Julkiset hankinnat ovat toinen markkinamekanismin soveltamisväylä voimassa olevassa julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämismallissa. Kaikkiin lopputuoteostoihin käytettiin julkisissa sosiaali- ja terveyspalveluissa v. 2016 n. 3 miljardia euroa, josta n. 2,4 miljardia euroa oli sosiaalipalveluita ja 600 miljoonaa euroa terveyspalveluita.

Markkinamekanismia voidaan siis soveltaa julkisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin yhtäältä hankintamarkkinoiden kautta ja toisaalta kulutusmarkkinoiden kautta. Hankittaessa palveluja hankintamarkkinoiden kautta hankittavan palvelun sisältö noudattaa julkisen palvelun järjestäjän näkemystä eivätkä kansalaisten preferenssit ainakaan suoraan vaikuta sisältöön. Hankintamarkkinoilla tarkoitetaan maakunnallisten palvelun järjestäjien toimeenpanemaa julkista hankintakilpailua tai muuta julkista ostoa julkisten sosiaali- ja terveyspalveluihin kuuluvasta palvelusta.

Hankintamarkkinoiden kautta hankitun palvelun kohdentuminen edelleen kansalaisille on hallinnollinen eikä perustu kansalaisten valinnanvapauteen. Kulutusmarkkinoilla valintapäätökset on hajautettu kansalaisille – julkisella rahoituksella ja uudistuksella rakennetussa markkinaympäristössä. Kulutusmarkkinoiden kautta toteutettavalla markkinamekanismin soveltamisella tarkoitetaan siis kansalaisen valinnanvapauteen perustuvaa ja julkisella rahoituksella toteutettavaa palvelun valintaa vaihtoehtoja tarjoavien palveluntuottajien joukosta.

Hallituksen esittämän julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksen toteuduttua markkinamekanismin soveltaminen julkisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin laajenee huomattavasti ja nimenomaan kulutusmarkkinoiden kautta. Kolmen eri valinnanvapausmekanismin kautta – suora valinta, asiakassetelit ja henkilökohtainen budjetti –kulutusmarkkinoille siirtyviin sosiaali- ja terveyspalveluihin käytetään nykyään noin kolmannes kaikista julkisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin käytettävistä julkisista menoista.

Hankintamarkkinoita tullaan edelleen käyttämään muiden julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen, mutta markkinamekanismin soveltamisen painopiste siirtyy ainakin uudistuksen jälkeisinä ensimmäisinä vuosina vahvasti kulutusmarkkinoiden suuntaan. Osa aiemmin hankintamarkkinoilla hankituista sosiaalipalveluista siirtynee asiakasaseteleillä henkilökohtaisella budjetilla järjestettäväksi, terveyspalveluista siirtymä on kuitenkin näillä näkymin vähäinen.

## **2 Miksi julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämismalliin ehdotetaan markkinaohjauksen vahvistamista?**

Voimassa olevan julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämismallin edut heikkenevät, kun tuotantokapasiteetti ei riittävä vallitsevalla toimintatavalla eikä sitä enää voida jatkuvasti kasvattaa. Perinteisen järjestämismallin tuomat kannusteet palveluntuottajille havaita asiakaskohtaisia preferenssejä ja vastata toiminnassaan niihin ovat heikot.

17.4.2018

Markkinamekanismin erityinen vahvuus on hyödykkeiden erilaistaminen vastaamaan asiakkaiden erityisiä tarpeita ja samanaikainen kustannus-  
tehokkuuden edistäminen. Tämä on julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen  
ajankohtainen kehityshaaste. Järjestämismallin kehittäminen markkina-  
mekanismin laajemman soveltamisen suuntaan on ymmärrettävää julkisten  
sosiaali- ja terveyspalvelujen ja koko kansantalouden nykytilan kannalta.  
Näin on ja samoista syistä menetelty myös monien muiden maiden  
sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksissa.

Tällä hetkellä varsin yleisesti hyväksyttynä voidaan pitää sitä, että  
markkinamekanismia voidaan monin osin käyttää menestyksellisesti  
sosiaali- ja terveyspalveluissa myös kansalaisten valinnanvapauden  
toteuttamisen välineenä. Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat kuitenkin keske-  
nään hyvinkin erilaisia, mikä vaikuttaa markkinamekanismin soveltamis-  
tapaan ja -edellytyksiin. Palveluihin saattaa liittyä muun muassa tiedon  
epätasaista jakautumista tuottajan ja asiakkaan välillä, mikä voi johtaa liialli-  
seen tai liian vähäiseen palvelutuotantoon. Avainasemassa ovat toimijoiden  
oikeat kannusteet ja rajoitteet, joiden tulee ohjata toimijoita yhteiskunnallisia  
tavoitteita toteuttavaan palvelutuotantoon ja -kulutukseen. Kun markkina-  
mekanismia sovelletaan julkisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin, tuloksena on  
käytännössä aina useita erilaisia alajärjestämismalleja yhdistävä ja koordi-  
noiva julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen arkkitehtuuri. Tällaisena  
voidaankin pitää myös nyt käsiteltävää hallituksen esitystä, ja sama voidaan  
todeta myös muiden maiden vastaavista uudistuksista.

Markkinamekanismin toimivuutta arvioitaessa huomioidaan usein vain  
palvelujen tarjonnan edellytyksiä. Tärkeää markkinamekanismin toimi-  
vuuden kannalta julkisissa sosiaali- ja terveyspalveluissa on huolehtia myös  
kysynnän toimintaedellytyksistä, mihin uudistusesityksessä onkin kiinnitetty  
huomiota.

Markkinaohjauksen onnistumisen kannalta olennaista on asiakkaille todelli-  
sia valinnan mahdollisuuksia tuova tuottajien välinen kilpailu ja sen  
toteuttamista edellytyksenä oleva monituottajamalli. Olennaista uudistuksen  
kannalta onkin, miten kilpailusta palveluntuottajien välillä saadaan toimiva ja  
miten yksityisten ja julkisten palveluntuottajien asianmukaiset ja ainakin  
riittävän yhdenmukaiset toimintaedellytykset turvataan. Asiakkaiden  
valinnanvapaus on sekä keskeinen edellytys hyvin toimiville markkinoille  
että niiden tunnusmerkki.

Joko hankintamarkkinoilla tai kulutusmarkkinoilla toimeenpantava markkina-  
mekanismin soveltaminen sulkee aina toisen vaihtoehdon pois ja tässä  
mielessä ne ovat toistensa vaihtoehtoja. Niiden vaikutukset eivät kuitenkaan  
ole lähtökohtaisesti täysin samanlaiset palvelujärjestelmän kannalta:  
julkisten hankintojen soveltaminen lähtökohtaisesti homogenisoi palvelua ja  
keskittää sen tuotantoa, kun taas kulutusmarkkinoiden kautta toteutettava  
markkinamekanismin soveltaminen lähtökohtaisesti erilaistaa palvelua ja  
hajauttaa sen tuotantoa. Uudet ja kehittyneemmät julkiset hankinta-  
menettelyt -neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely ja inno-  
vaatiokumppanuus – parantavat mahdollisuuksia kehittää hankittavia palve-

17.4.2018

luja sisällöllisesti ja edistävät hankintojen kautta innovaatioita, mutta perustavaa laatua olevaa vaikutusten eroa kulutusmarkkinoiden ja hankintamarkkinoiden soveltamisen välillä ei voida täysin poistaa. Julkisilla hankinnoilla voidaan erityisesti tavoitella mittakaavaetuja ja kustannustehokkuutta, vaikka hankintojen jakaminen pienempiin osiin esimerkiksi PK-yritysten toimintaedellytysten vahvistamiseksi on toki mahdollinen.

Julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen luonteen vuoksi on myös selvää, että kulutusmarkkinoita ei voida kaikissa tapauksissa menestyksellisesti soveltaa, kun taas hankintamarkkinoita voidaan käyttää periaatteessa kaikissa muissa kuin merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävissä palveluissa.

Hankittaessa palveluja hankintamarkkinoiden kautta hankittavan palvelun sisältö noudattaa julkisen palvelun järjestäjän näkemystä eivätkä kansalaisten preferenssit suoraan vaikuta palvelun sisältöön. Kansalaisten erilaisten tarpeiden havaitsemiseksi ja niihin vastaamiseksi tarvitaan lopultakin heidän itsensä tekemiä markkinavalintoja ja tuottajien aitoa kannustetta tarjota vaihtoehtoja kansalaisten arvioitaviksi. Kansalaisten preferensseihin vastaavan palvelutuotannon ei tarvitse maksaa enemmän – ei varsinkaan nyt esitellyssä järjestämismallissa, jossa suoran valinnan tuottajat ja asiakassetelituottajat eivät saa periä asiakkailta laissa asetettuja asiakasmaksuja ylittäviä korvauksia. Tässä mielessä julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistusesityksen painottuminen nimenomaan kulutusmarkkinoiden laajentamisen suuntaan on odotettu.

Asiakkaiden valinnanvapaudella ja sen toteuttamisessa tarvittavalla monituottajamallilla voidaan torjua jonoista johtuvaa sosiaali- ja terveyspalvelujen alikäyttöä ja tasoittaa väestössä esiintyviä terveyseroja. Uudistuksella on näin hyvinvointivaikutus.

Palvelurakenteet kehittyvät myös tavalla, joka voi parantaa palvelujen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta, ja asiakassuuntautuneisuuden kasvu luo edellytyksiä samanaikaisille innovaatioille ja kustannussäästöille. Säästöihin vaikuttaa myös suoraan palvelujen julkisen rahoitusmallin muutos.

Erittäin tärkeää julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta on maakunnan toiminta palvelujen järjestäjänä. Tämä koskee sekä valinnanvapausmekanismien toimeenpanoa ja uusien markkinoiden ja niillä käytävän kilpailun toimivuuden ylläpitämistä, että näiden mekanismien ulkopuolelle jäävien palvelujen järjestämistä.

### **3 Julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus ja hankintamarkkinat**

Mahdollisuudet julkisten hankintojen soveltamiseen julkisissa sosiaali- ja terveyspalveluissa vahvistuvat, kun hankintaratkaisuja tehdään maakunta-

17.4.2018

tasolla yksittäisten kuntien tai kuntayhtymien sijasta. Julkisten hankintojen keskitetympi ja koordinoitumpi käyttö on maakuntauudistuksen tuloksena mahdollinen, ja tämä parantaisi jatkossa myös palveluntarjonnan edellytyksiä näissä hankinnoissa. Maakunnat ovat tässäkin suhteessa avainasemassa: niiden tulee käyttää mahdollisuudet ennakoitavan ja pitkäjänteisen hankintapolitiikan kehittämiseen.

Paremmat mahdollisuudet kehittää julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen tuotantoa vastaamaan kansalaisten erityisiä preferenssejä sekä paremmat mahdollisuudet innovatiivisten toimintamallien kehittämiseen suunnannevat kuitenkin julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen markkinoita enenevästi kulutusmarkkinoihin hankintamarkkinoiden sijasta.

#### **4 Kilpailun edellytykset esitettyihin valinnanvapausmekanismeihin perustuvilla kulutusmarkkinoilla**

Kansalaisten valinnanvapauden ohjaamat talvelut avataan julkisten, yksityisten yritysten ja kolmannen sektorin talveluntuottajien kilpailulle. Näihin talveluihin luodaan markkinat, joilla sovelletaan monituottajamallia. Nämä markkinat luodaan yhtäältä lainsäädännöllisin ratkaisuin, jotka ruumiillistuvat järjestämismallin arkkitehtuuriin, ja toisaalta maakuntien talvelun järjestäjän ominaisuudessa tekemin, markkinoiden olosuhteita ja toimintaa säätelevin ratkaisuin.

#### **Kilpailun edellytykset suoran valinnan talveluissa**

Hallituksen esityksessä suoran valinnan talveluntarjoajilta edellytetään varsin laajaa perustason talvelukokonaisuutta. Siihen sisältyy myös sellaisia talveluja, joita ei välttämättä tarvittaisi jatkuvasti: Näitä ovat varsinkin laboratorio- ja kuvantamistalvelut, erikoistason terveydenhoito- ja sosiaalineuvonnan ammattihenkilöstön talvelut sekä erilaiset ict-kehittämistä ja ylläpitotalvelut. Suurten yritysten on helpompi toteuttaa tällaisten resursien tehokas käyttö kuin pienten yritysten.

Ajan myötä kehittyy hyvin todennäköisesti erityisiä markkinoita tällaisille resursseille, joilla toimii näiden tuottamiseen erikoistuneita yrityksiä. Myös resurssipoolien tyyppisiä organisaatioita voi syntyä. Tätä kautta tulevat osaltaan tasoittumaan suurten ja pienten yritysten lähtökohtien eroavaisuudet. Pohdittavaksi pitäisi ottaa, tulisiko uudistusarkkitehtuurissa nimenomaisesti turvata pienten yritysten mahdollisuudet käyttää tehokkaasti tällaisia resursseja.

Suoran valinnan talveluihin pääsy edellyttää talveluntuottajilta investointeja, joiden rahoittamiseksi tarvittavia tuloja saadaan vasta sitä mukaa kuin kansalaiset rekisteröityvät asianomaisen talveluntuottajan asiakkaisiksi. Pohdittavaksi pitäisi ottaa, tulisiko uudistusarkkitehtuurissa nimenomaisesti myötävaikuttaa pienten yritysten alalle tulon investointien rahoitukseen.

17.4.2018

Suurempien yritysten mahdollisuudet rahoittaa alkuvaiheen investoinnit ovat paremmat.

Lakiesityksen mukaan palveluntuottajien on kyettävä toimimaan ainakin kuusi kuukautta suoran palvelun tuottajana sen jälkeen kun sen sopimus maakunnan kanssa on irtisanottu. Tämän vuoksi palveluntuottajan alalta poistumisen kustannukset ovat huomattavat. Myös alalta poistumisen edellytykset suoran valinnan palveluista puoltavat suurempaa palvelutuotannon mittakaavaa.

Lakiesityksen mukaan maakunnat voivat yksipuolisesti muuttaa suoran palvelun tuottajien kanssa tekemiään sopimuksia, niille antamia ehtoja suoran valinnan palveluntuottajana toimimiselle sekä palveluntuottajille maksamia korvauksia. Nämä maakunnan yksipuoliset toimintamahdollisuudet ovat palveluntuottajille riskejä, jotka nostavat palveluntuottajien alalle tulolle asettamia tuottovaatimuksia. Pienten palveluntuottajien mahdollisuudet kantaa näitä riskejä ovat heikommalla kuin suurten tuottajien.

Mitä äkillisemmin, ennakoimattomammin ja rajummin maakunnat käyttävät mahdollisuuksiaan muuttaa yksipuolisesti sopimuksiaan, ehtojaan tai korvauksiaan, sitä heikompi on pienten palveluntuottajien suhteellinen asema verrattuna suurempiin palveluntuottajiin. Tämä on vain yksi esimerkki siitä, miten ratkaiseva maakunnan toiminta palvelun järjestäjänä on tulevien markkinoiden ja niille muotoutuvan kilpailun kannalta.

Suoran valinnan palveluntuottajien mahdollisuudet hankkia asiakkaita ovat alalle tulon ja markkinoilla kilpailemisen edellytysten kannalta keskeisiä. Lakiesitykseen sisältyvä ehdotus siitä, että rekisteröitymättömät asiakkaat jäisivät kahdeksi vuodeksi liikelaitoksen asiakkaiden joukkoon, minkä jälkeen edelleen rekisteröitymättömät asiakkaat jaettaisiin kullekin parhaiten saavutettavissa olevaan suoran valinnan palveluntuotantoyksikköön rekisteröitäviksi, on ehdottomasti parempi kilpailevien palveluntuotantoyksikköjen kannalta kuin rekisteröitymättömien asiakkaiden jättäminen pysyvästi maakunnan liikelaitoksen asiakkaiden joukkoon. Kilpailevan palveluntuottajan kannalta kahden vuoden siirtymäaika lisää mahdollista tarvetta kestää ainakin kahden vuoden ajan liiketoiminnan heikkoa kannattavuutta – huolimatta hyvästä sijainnista tai muutoin hyvästä tuotantokyvystä. Tämäkin on helpommin suuren palveluntuottajien kannettavissa. Saattaakin käydä niin, että huomattava määrä pieniä palveluntuottajia saapuu suoran valinnan palveluihin vasta kahden vuoden siirtymäajan lähestyessä loppuaan. Kahden vuoden siirtymäajan lyhentämistä esimerkiksi puolella vuodella tulisikin harkita.

Lakiesityksen mukaan suoran valinnan palveluntuottajilla ei olisi mahdollisuutta kieltäytyä vastaanottamasta rekisteröityvää asiakasta. Tuottajia sitoisivat kuitenkin samalla lainsäädännössä määrätty enimmäisodotusajat. Jos suoran valinnan palveluntuottaja menestyy erinomaisesti ja saa suuren määrän rekisteröityneitä asiakkaita, se saattaisi joutua vaikeuksiin enimmäisodotusaikojen kanssa. Tällöin sen olisi investoitava lisäkapasiteettiin välttääkseen maksimiodotusaikojen ylittämisen seuraukset tai tavalla taikka toisella saada asiakkaita rekisteröitymään toisille palveluntuottajille.

17.4.2018

Tämäkin saattaa heikentää ainakin pienten palveluntuottajien alalle tulon kannusteita. Suoran valinnan palveluntuottajien velvollisuutta ottaa vastaan kaikki rekisteröityvät asiakkaat tulisikin vielä arvioida.

#### Korvaukset suoran valinnan palvelun palveluntuottajille

Suoran palvelun palveluntuottajat saisivat maakunnan määrittelemän korvauksen. Mitä suurempi on kiinteän korvauksen osuus, sitä suurempi on alihoidon riski ja mitä enemmän korvaus on suoriteperusteinen, sitä suurempi on ylihoidon riski. Mitä suurempi on kiinteä korvausosuus, sitä tärkeämpää palveluntuottajalle on kasvattaa asiakasmäärää, ja tätä kautta kiinteät korvaukset suosivat suuria palveluntuottajia suhteessa pieniin palveluntuottajiin. Kilpailun kannalta on myös tärkeää, miten maakunnat käyttävät mahdollisuuksiaan maksaa kannustinperusteisia korvauksia tai erityisiä, esimerkiksi alueellisiin oloihinliittyviä korvauksia. Suoran valinnan palveluntuottajien korvauksia tullaan varmasti tarkentamaan järjestämismallista saatujen kokemusten perusteella.

Harkittavaksi jää, tulisiko maakuntien voida itsenäisemmin kehittää korvauspolitiikkaansa ja johtaisiko tämä nopeammin kansallisiin oloihimme sopivan korvauspolitiikan kehittämiseen, kuitenkin ennakoitavalla ja poukkoilemattomalla tavalla. Keskittäminen keskushallintoon ei ole välttämättä paras ratkaisu.

Korvauspolitiikan tavoitteeksi on asetettava se, että kaikki kansalaiset olisivat yhtä kannattavia asiakkaita suoran valinnan palveluntuottajille. Lakiesityksestä ei ilmene, miten työterveyspalvelujen käyttö vaikuttaisi kapitaatiokorvaukseen. On ilmeistä, että työterveyspalvelujen käyttäjien erityisen korkea kannattavuus suoran valinnan palveluntuottajan rekisteröityneinä asiakkaina tulisi korvauspolitiikalla torjua.

#### Johtopäätökset kilpailun edellytyksistä suoran valinnan palveluissa

Lakiesityksellä rakennettava suoran valinnan palveluntuottajien toimintaympäristö näyttää siis voittopuolisesti suosivan suuria tuottajia suoran valinnan palvelujen tuottajina.

Tämän ei kuitenkaan tarvitse johtaa siihen, että kilpailevia suoran valinnan palveluntuottajia olisi vain vähän asiakkaiden valittavina. Varsinkin asutuskeskuksissa suoran valinnan palvelujen volyymi on niin huomattava, että markkinoille voi hyvinkin mahtua kilpailun kannalta hyvinkin kohtuullinen määrä kilpailevia palveluntuottajia. Kilpailuoloissa ja kilpailijoiden lukumäärissä voisikin suoran valinnan palveluissa esiintyä merkittäviä alueellisia eroja.

17.4.2018

## Kilpailun edellytykset asiakassetelipalveluissa ja henkilökohtaisen budjetin perusteella tuotettavissa palveluissa

Valinnanvapauden toteuttaminen sosiaalipalveluissa perustuu vahvasti asiakassetelimalliin ja henkilökohtaiseen budjettiin. Asiakasseteli sekä henkilökohtainen budjetti loisivat useissa tapauksissa valinnanvapausmarkkinoita, joilla myös pienet ja keski-suuret yritykset voisivat helpommin kilpailla. Asiakassetelipalveluissa alalle pääsyn edellyttämät investointitarpeet ja tätä kautta yrityskoko vaihtelisivat. Henkilökohtaisella budjetilla rahoitettavissa palveluissa tulee kolmannen sektorin palveluntuottajien markkina-asema olemaan merkittävä. Näiden kahden valinnanvapausmekanismien kautta syntyvien markkinoiden kehityksen kannalta tulee olemaan tärkeää, että myös maakunnat organisoivat omaa tuotantokapasiteettiaan asiakkaiden valittaviksi vaihtoehtoisiksi.

Asiakassetelipalveluihin kuuluvien palvelujen yksilöiminen jää lainsäädännön asettamissa puitteissa osittain tarkemmin maakuntien määrittäviksi. Maakunnan harkinnanvaraisesti toteuttamien asiakassetelipalvelujen selkeä yksilöiminen olisi markkinoiden muodostumisen ja uusien yritysten alalle tulon kannalta tärkeää. Vaihtelu tältä osin maakuntien välillä vaikeuttaisi uusien yritysten markkinoille tuloa valtakunnallisella tasolla. Niin ikään vahingollisia markkinoiden muodostumisen ja uusien yritysten alalle tulon kannalta olisivat nopeat ja ennakkoimattomat muutokset kyseessä olevien palvelujen sisällössä.

Ison-Britannian kirjallisuudessa on argumentoitu, että henkilökohtainen budjetti avaisi järjestämissä mallina ”kolmannen tien” suunnittelun ja markkinamekanismin väliin. Ajan myötä henkilökohtaisten budjettien soveltaminen johtanee uudelleen palvelutuotannon toimintamalleihin, jotka institutionalisoituessaan muodostavat uusia markkinaohjautuvia palveluja. Henkilökohtaisten budjettien käytännön vaikutukset kansalaisiin ja palvelun tuottajiin tulevat paljon riippumaan soveltamisesta.

## Kilpailuneutraliteettikysymykset

Kilpailuneutraliteetti on välttämätön edellytys sille, että niin julkisessa kuin yksityisessä omistuksessa olevilla toimijoilla on asianmukaiset mahdollisuudet ja kannusteet kilpailla lakiesityksellä luotavilla julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinoilla. 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. Valinnanvapausmallin on tarkoitus olla tuottajaneutraali siten, ettei mitään kansalaisten valinnoista kilpailevaa tuottajaa aseteta erityisasemaan toisiinsa nähden, vaan kaikkia palvelujen tuottajia kohdellaan yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi niiden omistajatahoista riippumatta.

17.4.2018

Luokittelemalla kansalaisten valinnanvapauteen pohjautuva julkisten sosiaali- ja terveystalouden tuotanto ei-taloudelliseksi ei poisteta kilpailuneutraliteetin tarvetta, kun omistuspohjaltaan ja hallintarakenteeltaan toisistaan poikkeavat palvelutuottajat joka tapauksessa kilpailevat kansalaisten valinnoista. Lakiesityksessä on perustellusti ehdotettu säädettäväksi maakunnan velvollisuus eriyttää kirjanpidossaan suoran valinnan palveluihin liittyvät tulot, menot, varat ja pääomat liikelaitoksen muusta toiminnasta ja taloudesta sekä tuloverolain muutoksena maakunnan verovelvollisuus valtiolle ja kunnalle suoran valinnan palvelujen tuottamasta tulosta.

Kilpailuneutraliteetin vaatimus kohdistuu myös kaikkeen maakunnan palvelujen järjestäjänä toteuttamaan päätöksentekoon, jolla vaikutetaan kansalaisten valinnanvapauteen pohjautuvien palvelujen tarjoajien vastuisiin, velvollisuuksiin ja oikeuksiin. Lakiesityksessä onkin perustellusti asetettu neutraali palveluntuottajien kohtelu maakunnan velvollisuudeksi, mutta käytännön tasolla voidaan ennakoida monenlaisten tulkintaongelmien ilmaantumista maakuntien päätöksenteossa. Tehokas kilpailuneutraliteetti-valvonta onkin uudistuksen onnistumisen kannalta ensiarvoisen tärkeää.

Valinnanvapausmallien soveltamiseen suuntautuvien julkisten tuotantoyksikköjen on voitava kehittää toimintaansa kansalaisten preferenssien viitoittamalla tavalla – kuten yksityisetkin tuotantoyksiköt tulevat tekemään. Tämä voi edellyttää julkisilta tuotantoyksiköiltä merkittäviä rakenteellisia ratkaisuja, myös investointeja ja aiempien investointien alasajoa. Rakenteelliset ratkaisut voivat koskea sekä itse palvelujen tuotantoa että toimipaikkojen sijaintia. Maakunnallisen toiminta- ja omistajaohjauksen sovittaminen vastaamaan julkisten toimintayksikköjen uudistumisen ja edelleen kehittymisen haasteeseen on jatkossa yksi uuden julkisten sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämismallin jatkokehityspolku.

## Kilpailukeinojen käyttö ja kansalaisten toiminta

Hallituksen esityksen mukaan kansalaisten valinnoista kilpailevat 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 kansalaisia voidaan hankkia asiakkaiksi nimenomaan laadullisella etevämyydellä.

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 tulee vedota kilpaillessaan asiakkaista ja jota kansalaiset voivat käyttää tehdäkseen itselleen ja julkisille sosiaali- ja terveystalouden palveluille asetettujen tavoitteiden kannalta osuvia valintoja. Asianmukainen palvelujen markkinointi on keskeinen osa kilpailukäyttäytymistä valinnanvapausmekanismeihin perustuvilla uusilla julkisten sosiaali- ja terveystalouden palvelujen markkinoilla.

17.4.2018

Kansalaisten aktiivinen palvelujen valinta ja rekisteröityminen asiakkaiksi vahvistuvat ajan myötä, kun kansalaiset perehtyvät uusiin valintamahdollisuuksiinsa ja niiden käytöstä saadaan kokemuksia. Valintojen suhteellisen hidasta etenemistä uudistuksen jälkeen on pidettävä osoituksena kansalaisten vastuullisesta harkinnasta heille suotujen valintamahdollisuuksien käytössä eikä uudistuksen epäonnistumisen merkinä.

Kansalaispalautteen ja kansalaisten palvelukokemusten järjestelmällinen hyödyntäminen järjestämismallin jatkuvaksi kehittämiseksi saattaa jatkossa edellyttää tähän erikoistuvan organisaation perustamista englantilaisen Healthwatch-organisaation tapaan.

## **5 Kansalaisten valinnanvapauteen perustuvien julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinoiden valvonta ja sääntely**

Valinnanvapausmekanismeilla luotavien uusien sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinoiden ja niillä käytävän kilpailun toimivuuden ylläpitämiseksi tarvitaan kilpailu- ja kuluttajansuojasäännöksiä, joita sisältyykin hallituksen esitykseen. Ehdotetulla 62 §:llä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle (KKV) annettaisiin toimivalta valvoa kilpailuneutraliteetin toteutumista kansalaisten valinnanvapauden piiriin kuuluvien palvelujen tarjonnassa. Tätä tulisi tarkentaa ensinnäkin siten, että valinnanvapautta kansalaiset käyttäisivät suoran valinnan, asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin kautta, jolloin kaikissa näissä tapauksissa palveluntuottajien välinen kilpailu kansalaisten valinnoista olisi KKV:lle säädettävän kilpailuneutraliteetti-valvonnan piirissä. Ehdotetun 62 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että KKV ei toimisi pelkästään markkinaehtoisien hinnoittelun valvojana vaan myös kaikkien muidenkin kilpailuneutraliteettia vaarantavien ehtojen ja menettelyiden valvojana. Selkeyden vuoksi voitaisiin vielä todeta, että KKV voisi kilpailulain täydennyksen perusteella puuttua kilpailuneutraliteettia vaarantaviin ehtoihin ja menettelyihin riippumatta siitä, katsotaisiinko valinnanvapauslainsäädännön piiriin kuuluvien palvelujen tarjoamisen olevan luonteeltaan taloudellista vai ei-taloudellista toimintaa.

Lakiesitykseen on perustellusti otettu uusi markkinointia ja menettelyjä asiakassuhteissa koskeva 53 §:n säännös. Voidaan arvioida, että valinnanvapauslain piiriin kuuluvia sote-palveluita tarjottaessa markkinointia tullaan eri muodoissaan kohdistamaan kuluttajiin ja tällöin markkinointikeinojen käytössä saattaa esiintyä myös ylilyöntejä. Tällöin on tärkeää, että markkinointia koskevat yhtenäiset pelisäännöt, oli kyse sitten yksityisen, julkisen tai kolmannen sektorin palveluntuottajan markkinoinnista. Ehdotettu 53 § antaa kuluttaja-asiamiehelle tarvittavat välineet puuttua sopimattomaan tai muutoin lainvastaiseen markkinointiin.

Hallituksen esitykseen ei sisälly säännöksiä valinnanvapauden piiriin kuuluvien sote-palveluiden kuluttajansuojasta silloin kun palvelun laadussa on puutteita tai virheitä. Esityksestä on myös poistettu aiemmassa esityksessä

17.4.2018

ollut maininta siitä, että asiakkaan käyttäessä asiakasseteliä tai henkilökohtaista budjettia hänen ja elinkeinonharjoittajan väliseen suhteeseen sovelletaan kuluttajansuojalakia, joka takaa asiakkaalle kuluttajan oikeudet.

Kuluttajansuojan kannalta edellä mainittu poisto merkitsee huononnusta asiakkaan asemaan ottaen huomioon, että nykyisin voimassa olevassa palvelusetelilaissa nimenomaisesti todetaan, että asiakkaan ja palveluntuottajan väliseen sopimussuhteeseen sovelletaan kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden säännöksiä ja oikeusperiaatteita. Lisäksi kuluttaja voi saattaa palvelusetelin käyttöä koskevan erimielisyyden kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi. Myös asiakasseteliä koskevaan sääntelyyn tulee ottaa samantyyppinen säännös kuluttajansuojalain soveltamisesta asiakkaan ja palveluntuottajan väliseen sopimussuhteeseen sekä riidantarkaisusta. Perusteltua myös olisi, että esitykseen palautettaisiin siitä poistettu maininta kuluttajansuojalain soveltamisesta henkilökohtaisella budjetilla annettaviin palveluihin.

Kuluttajansuojan toteutumisen kannalta olisi perusteltua, että valinnanvapauslain piiriin kuuluvissa sote-palveluissa – sekä suoran valinnan palveluissa että asiakassetelillä tai henkilökohtaisella budjetilla annettavissa palveluissa – olisi saman tyyppinen kuluttajansuoja kuin yksityisissä sosiaali- ja terveystalouden palveluissa jo nykyisin on. On ilmeistä, että lakiesitykselle asetetut päätavoitteetkin edellyttävät kuluttajansuojan linjakasta järjestämistä.

KKV on pitänyt tärkeänä, että jatkovalmistelussa sote-palveluiden erityispiirteet huomioon ottavia kuluttajansuojasäännöksiä ryhdyttäisiin valmistelemaan. Henkilöön kohdistuvia palveluja koskevat säännökset puuttuvat ylipäänsäkin kokonaan kuluttajansuojalaista.

Oikeusministeriö on valinnanvapauslakiehdotuksesta joulukuussa 2017 antamassaan lausunnossa ilmoittanut, että se tulee käynnistämään kuluttajansuojasäännösten täydentämiseen tähtäävän valmistelun, resurssien salliessa mahdollisesti jo keväällä 2018. KKV pitää tärkeänä, että tämä kuluttajansuojasäännösten valmistelu lähtee käyntiin OM:n ilmoittamalla tavalla ja että valmistelun tuloksena kuluttajansuojasäännökset voidaan ulottaa koskemaan myös valinnanvapauden piiriin kuuluvia sote-palveluita.

KKV:ssa on arvioitu, että lakiesityksen 61 ja 62 §:ssä tarkoitettujen ja vielä valmisteltavina olevien KKV:n valvonta-, ohjaus- ja neuvontatehtävien henkilöresurssitarve 10 henkilötyövuotta. Koska tässä on mukana vuoden 2018 talousarvioesityksessä myönnetty 280 000 euron määrärahalisäys (4 htv), lisäresurssitarve on 6 henkilötyövuotta vastaava määrärahalisäys. Tämän lisäksi lakiesityksen 53 §:ssä tarkoitettujen valvontatehtävien ennakoidaan vaativan kahta henkilötyövuotta vastaavan lisämäärärahatarpeen.

17.4.2018

## 6 Muita huomioita

Uudistuksen laatu- ja kustannustavoitteiden toteutumisen kannalta avainasemassa on ensinnäkin tarkoituksenmukainen järjestämismallin institutionaalinen kokonaisuus, jota tässä lausunnossa laajassa merkityksessä kutsutaan arkkitehtuuriksi. Tätä on arvioitava kaikkien uudistukseen vaikuttavien hallituksen esitysten kokonaisvaikutuksen näkökulmasta. Kyse ei tällöin ole vain markkinoita luovasta uudistuksen osasta vaan myös kansalaisten valintojen ulkopuolelle jäävistä palveluista ja niiden järjestämismallista.

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

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.

Valinnanvapausmekanismien kautta syntyvien julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen markkinoiden ja markkinoilla toimivien palveluntuottajien hahmottuminen ja etenkin vakiintuminen on aikaa vievä prosessi. Muutamaa vuotta on pidettävä liian lyhyenä ajanjaksona valinnanvapausmekanismien "lopullisten" markkina- ja kilpailuvaikutusten havaitsemiseen. Uudessa järjestämismallissa muutos ei koskaan pysähdy; joka tapauksessa tarvitaan aikaa, ennen kuin markkinat, kilpailu ja kilpailijat vakiintuvat riittävästi pitävien johtopäätösten tekemiseen.



Martti Virtanen  
tutkimusjohtaja