

19.4.2018

Eduskunnan hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntö 9.4.2018 (Eduskunnan hallintovaliokunta / HE 16/2018 vp)

Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunto: HE 16/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt 20.4.2018 pidettävää kokoustaan varten Kilpailu- ja kuluttajavirastolta kirjallista asiantuntija-lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 16/2018 vp). Valiokunta on pyynnössään maininnut asiantuntijalausunnon erityisinä tarkastelunäkökulmina julkiset hankinnat ja markkinoiden syntyminen. Allekirjoittanut Kilpailu- ja kuluttajaviraston edustaja esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

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

Tällä hetkellä voimassa oleva julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämismalli perustuu kunnittain ja kuntayhtymittäin hajautettuun suunnitteluun. Tässä järjestämismallissa palvelujen kohdentaminen palveluja tarvitseville kansalaisille on valtaosin suunnitteluun perustuvaa ja hallinnollista.

Markkinamekanismia on kuitenkin nykyisenkin järjestämismallin puitteissa voitu soveltaa eräiden julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen yhtäältä hankintamarkkinoiden kautta ja toisaalta, vähäisessä määrin, kulutusmarkkinoiden kautta. Hankintamarkkinoilla tarkoitetaan maakunnallisten palvelun järjestäjien toimeenpanemaa julkista hankintakilpailua tai muuta julkista ostoa julkisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin kuuluvasta palvelusta. Hankintamarkkinoiden kautta hankitun palvelun kohdentuminen edelleen kansalaisille on valtaosin hallinnollinen eikä perustu kansalaisten valinnanvapauteen. Kaikkiin lopputuotehankintoihin käytettiin julkisissa sosiaali- ja terveyspalveluissa v. 2016 n. 3 miljardia euroa, josta n. 2,4 miljardia euroa oli sosiaalipalveluita ja 600 miljoonaa euroa terveyspalveluita.

Kulutusmarkkinoilla valintapäätökset on hajautettu kansalaisille – julkisella rahoituksella rakennetussa markkinaympäristössä. Kulutusmarkkinoiden kautta toteutettavalla markkinamekanismin soveltamisella tarkoitan siis kansalaisen valinnanvapauteen perustuvaa ja julkisella rahoituksella

19.4.2017

toteutettavaa palvelun valintaa vaihtoehtoja tarjoavien palveluntuottajien joukosta.

Nykyisen järjestämismallin puitteissa kulutusmarkkinoita on sovellettu antamalla asiakkaille 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 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.

Joko hankintamarkkinoilla tai kulutusmarkkinoilla toimeenpantava markkinamekanismin 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 hankintamenettelyt -neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely ja innovaatiokumppanuus – parantavat mahdollisuuksia kehittää hankittavia palveluja 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.

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.

19.4.2017

2 Julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen uudistus ja hankintamarkkinat

Mahdollisuudet julkisten hankintojen soveltamiseen julkisissa sosiaali- ja terveystalveluissa vahvistuvat, kun hankintaratkaisuja tehdään maakuntatasolla yksittäisten kuntien tai kuntayhtymien sijasta. Julkisten hankintojen keskitetympi ja koordinoitumpi käyttö olisi 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.

Hankintamarkkinoita tullaan edelleen käyttämään valinnanvapausmekanismien piiriin kuulumattomien julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämiseen, mutta markkinamekanismin soveltamisen painopiste siirtyy ainakin uudistuksen jälkeisinä ensimmäisinä vuosina vahvasti kulutusmarkkinoiden suuntaan. Tähän johtanevat paremmat mahdollisuudet kehittää julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen tuotantoa vastaamaan kansalaisten erityisiä preferenssejä sekä paremmat mahdollisuudet innovatiivisten toimintamallien kehittämiseen.

Osa aiemmin hankintamarkkinoilla hankituista sosiaali- ja terveystalveluista siirtynee asiakasaseteilla henkilökohtaisella budjetilla järjestettäväksi, terveystalveluista siirtyä on kuitenkin näillä näkymin vähäinen.

3 Esitettyihin valinnanvapausmekanismeihin perustuvat kulutusmarkkinat ja kilpailu näillä markkinoilla

Kansalaisten valinnanvapauden ohjaamat talvelut avataan julkisten, yksityisten yritysten ja kolmannen sektorin palveluntuottajien kilpailulle. Näihin talveluihin luodaan lainsäädännön ja maakunnallisen talvelujen järjestäjän ratkaisuin markkinat.

Lainsäädännölliset ratkaisut ruumiillistuvat järjestämismallin arkkitehtuuriin, jossa kulutusmarkkinoille avautuva tila voidaan havaita, ja maakuntien talvelun järjestäjän ratkaisut määrittävät tarkemmin näiden markkinoiden olosuhteita sekä markkinatoimijoiden ominaisuuksia, toimintaa ja ansaintalogiikkaa.

Erittäin tärkeää julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen kulutusmarkkinoille asetettavien tavoitteiden saavuttamisen kannalta on maakunnan toiminta talvelujen järjestäjänä. Tämä ei koske vain valinnanvapausmekanismien toimeenpanoa ja uusien markkinoiden ja niillä käytävän kilpailun toimivuuden ylläpitämistä, vaan myös näiden mekaniismien ulkopuolelle jäävien talvelujen järjestämistä.

Monituottajamalli julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen tuotannossa on edellytys todellisten kulutusmarkkinoiden synnylle. Markkinaohjauksen

19.4.2017

onnistumisen kannalta olennaista on asiakkaille todellisia valinnan mahdollisuuksia tuova tuottajien välinen kilpailu ja se edellyttää monituottajamallia. Olennaista uudistuksen kannalta onkin, miten kilpailusta palveluntuottajien välillä saadaan toimiva ja miten yksityisten ja julkisten palveluntuottajien asianmukaiset ja ainakin riittävän yhdenmukaiset toimintaedellytykset turvataan.

Valinnanvapausmekanismien tuloksena olevien markkinoiden synnyn ja kehityksen arvioinnin keskeisinä lähtökohtina ovat palveluntuottajien kilpailun edellytykset, joihin lainsäädännön ja maakunnallisen palvelun järjestäjän ratkaisujen ohella vaikuttavat palvelun tuottamisen tekniset ja taloudelliset edellytykset. Tässä suhteessa lakiesitykseen sisältyvät kolme valinnanvapausmekanismia – suora valinta, asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti – poikkeavat selvästi toisistaan.

Kilpailun edellytykset suoran valinnan palveluissa

Hallituksen esityksessä suoran valinnan palveluntarjoajilta edellytetään varsin laajaa palvelukokonaisuutta. Siihen sisältyy myös sellaisia palveluja, joita ei välttämättä tarvittaisi jatkuvasti: Näitä ovat varsinkin laboratorio- ja kuvantamispalvelut, erikoistason terveydenhoito- ja sosiaalineuvonnan ammattihenkilöstön palvelut sekä erilaiset ict-kehittämisen ja ylläpitopalvelut. Suurten yritysten on helpompi toteuttaa tällaisten resurssien tehokas käyttö kuin pienten yritysten.

Ajan myötä kehittyä 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 pienempien yritysten mahdollisuudet käyttää tehokkaasti tällaisia resursseja.

Suoran valinnan palveluihin pääsy edellyttää palveluntuottajilta investointeja, joiden rahoittamiseksi tarvittavia tuloja saadaan vasta sitä mukaa kun kansalaiset rekisteröityvät asianomaisen palveluntuottajan asiakkaiksi. Pohdittavaksi pitäisi ottaa, tulisiko uudistusarkkitehtuurissa nimenomaisesti myötävaikuttaa pienempien yritysten alalle tulon investointien rahoitukseen. 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

19.4.2017

suoran valinnan palveluntuottajana toimimiselle sekä palveluntuottajille maksamiaan korvauksia. Nämä maakunnan yksipuoliset toimintamahdollisuudet ovat palveluntuottajille riskejä, jotka nostavat palveluntuottajien alalle tulolle asettamia tuottovaatimuksia. Pienten palveluntuottajien mahdollisuudet kantaa näitä riskejä ovat heikommat 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 asiakkaiksi, 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 asiakkaiksi. 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 suurten 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 määrätyt 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. 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

19.4.2017

palveluntuottajiin. Kilpailun kannalta on myös tärkeää, miten maakunnat käyttävät mahdollisuuksiaan maksaa kannustinperusteisia korvauksia tai erityisiä, esimerkiksi alueellisiin oloihin liittyviä korvauksia. Suoran valinnan palveluntuottajien korvauksia tullaan varmasti tarkentamaan järjestämis-mallista 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 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.

Lakiehdotus antaa maakunnalliselle palvelun järjestäjälle mahdollisuuden etenkin korvauspolitiikan kautta vaikuttaa harvaan asuttujen seutujen suoran valinnan palvelujen tuotannon kannustamiseen. Näitä tulee käyttää proaktiivisesti eikä vain reaktiivisesti.

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 keskisuuret yritykset voisivat helpommin kilpailla.

Asiakassetelipalveluissa alallepääsyn edellyttämät investointitarpeet ja tästä johtuvat yrityskokovaatimukset vaihtelisivat. Asiakassetelipalveluissa

19.4.2017

eivät tuottajan tulot viivästyisi suhteessa investointimenoihin samassa määrin kuin suoran valinnan palveluissa. Monesti palveluntuottajat tarjoaisivat samoja palveluja myös yksityisillä markkinoilla ja maksullisia liitännäispalveluja asiakasseteliasiakkaille. Kilpailun edellytykset ovat asiakassetelipalveluissa yleisesti ottaen suotuisammat kuin suoran valinnan palveluissa.

Ison-Britannian kirjallisuudessa on argumentoitu, että henkilökohtainen budjetti avaisi järjestämismallina ”kolmannen tien” suunnittelun ja markkina-mekanismien väliin. Ajan myötä henkilökohtaisten budjettien soveltaminen johtanee uudenlaisiin palvelutuotannon toimintamalleihin, jotka institutionalisoituessaan muodostavat uusia markkinaohjautuvia palveluja. Henkilökohtaisten budjettien käyttöönotto kannustanee uusien palvelusisältöjen ja tuottamistapojen hahmottumista budjetin haltijoiden esille tulevien preferenssien johdosta. Kannusteita syntyy siis pikemminkin uudelle tuotantotoiminnalle kuin jo olemassa olevien palveluntuottajien vahvistumiselle. Kolmannen sektorin palveluntuottajien markkina-asema tullee olemaan henkilökohtaisen budjetin avulla hankittavissa palveluissa merkittävä.

Näiden kahden valinnanvapausmekanismien kautta syntyvien markkinoiden kehityksen kannalta tulee olemaan tärkeää, että myös maakunnat organisoivat omaa tuotantokapasiteettiaan asiakkaiden valittaviksi vaihtoehtoiksi.

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 ennakoimattomat muutokset kyseessä olevien palvelujen sisällössä. Myös henkilökohtaisten budjettien käytännön vaikutukset kansalaisiin ja palvelun tuottajiin tulisivat paljolti riippumaan siitä, miten maakunnalliset palvelun järjestäjät soveltavat kyseessä olevia säännöksiä.

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

19.4.2017

nähdén, vaan kaikkia palvelujen tuottajia kohdellaan yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi niiden omistajatahoista riippumatta. Luokittelemalla kansalaisten valinnanvapauteen pohjautuva julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen tuotanto ei-taloudelliseksi ei poisteta kilpailuneutraliteetin tarvetta; omistuspohjaltaan ja hallintarakenteeltaan toisistaan poikkeavat palvelutuottajat kilpailevat kansalaisten valinnoista joka tapauksessa. 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 yksi uuden julkisten sosiaali- ja terveystalvelujen 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 tuleekin vedota kilpaillessaan asiakkaista ja jota kansalaiset voivat käyttää tehdäkseen itselleen ja julkisille sosiaali- ja terveystalveluille asetettujen tavoitteiden kannalta osuvia valintoja. Asianmukainen palvelujen markkinointi on

19.4.2017

keskeinen osa kilpailukäyttäytymistä valinnanvapausmekanismeihin perustuvilla uusilla julkisten sosiaali- ja terveystalvvelujen markkinoilla. 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.

4 Kansalaisten valinnanvapauteen perustuvien julkisten sosiaali- ja terveystalvvelujen markkinoiden valvonta ja sääntely

Valinnanvapausmekanismeilla luotavien uusien sosiaali- ja terveystalvvelujen 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 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 kilpailuneutraliteettivalvonnan 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, katsottaisiinko 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

19.4.2017

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 terveystaloudissa jo nykyisin on.

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 on 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 lisämääräraha-tarpeen.

19.4.2017

5 Muita huomioita

Uudistuksen laatu- ja kustannustavoitteiden toteutumisen kannalta avain-
asemassa on järjestämismallin tarkoituksenmukainen 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