Lausunto perustuslakivaliokunnalle 3.1.2019

Taloustieteellisestä näkökulmasta esitys ei ole keskeisiltä osiltaan muuttunut sitten 20.4.2018 perustuslakivaliokunnan kokoukseen jätetyn lausunnon, mistä syystä 17.4.2018 päivätty lausunto edelleen pätee.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokseen liittyen täydennämme lausuntoa seuraavin osin:

1. Palveluvelvoitteen asettaminen maakunnan liikelaitokselle (85 §)

”Maakunta voi asettaa maakunnan liikelaitokselle velvoitteen tuottaa suoran valinnan palveluja maakunnan asukkaille, jos suoran valinnan palvelujen tarjonta maakunnan alueella ilman palveluvelvoitteen asettamista ei ole riittävää takaamaan palvelujen saatavuus maakunnan alueella perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla.

Palveluvelvoitteen asettamista koskevassa päätöksessä maakunnan on määrättävä palveluvelvoitteen piiriin kuuluvista suoran valinnan palveluista, palveluvelvoitteen kestosta sekä palveluiden tuottamisesta suoritettavasta korvauksesta noudattaen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen tehdyn Euroopan komission päätöksen (2012/21/EU) säännöksiä.”

Vaikka 85 pykälä mahdollistaakin maakunnan liikelaitoksen velvoitteen palveluiden tarjoamiselle tilanteessa, jossa markkinat eivät maakunnan määrittelemällä rahoituksella alueelle tuo riittää palvelutarjontaa, huomionarvoista on, että pykälä ei näyttäisi mahdollistavan tämän laadun ja kustannusten näkökulmasta välttämättömän kilpailun luomista alueelle. Pykälä on siis puutteellinen, koska sitä, mitä on ”riittävä palveluiden saatavuus” ei ole riittävän tarkasti määritelty. Markkinoiden hyödyntäminen perustuu siihen, että pystytään luoman tilanne, jossa tuottajat kilpailevat keskenään. Mikäli kilpailua ei synny, tuottajilla ei kapitaatiopainotteisessa korvausmallissa ole kannusteita laadun parantamiseen.

2. Vaiheistus

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt valinnanvapauden käyttöönoton vaiheistamista. Uudessa esityksessä vaiheistukseen on kiinnitetty huomiota erityisesti 89-92 §:ssä.

Esitetyssä vaiheistuksessa on seuraavia ongelmia:

a. Keskeinen vaiheistamisen tavoite on riskien välttäminen. Riskejä voidaan välttää, mikäli ensimmäisessä vaiheessa valinnanvapauden käyttöön ottaneiden maakuntien virheistä voidaan ottaa opiksi. Esityksessä tällaista vaiheistusta ei kuitenkaan ole, koska valinnanvapauden lainsäädännölliset reunaehdot on lyöty lukkoon ennen kuin ensimmäinenkään maakunta on ottanut valinnanvapauden käyttöön.
b. Mikään ei takaa, että kaikki maakunnat eivät odottaisi viimeiseen mahdolliseen hetkeen valinnanvapauden käyttöönottoa. Mikäli näin tapahtuu, tosiasiallisesti vaiheistamista ei tapahdu.

Vaiheistus ei näin ollen täytä edellisessä lausunnossamme asetettuja tavoitteita.

3. Digitalisaatio

Näyttää entistä selvemmältä, että merkittävä osa sote-palveluista voidaan tulevaisuudessa tuottaa digitaalisia (ml. mobiili-) työkaluja hyödyntämällä. Alan yksityisillä toimijoilla on jo käytössä erilaisia versioita digitaalisista palveluista. Digitaalisiin palveluihin liittyvät voimakkaat skaalaedut: järjestelmien luominen on kallista, mutta uusien asiakkaiden lisääminen ja palveleminen kohtuullisen halpaa. Digitaaliset palvelut eivät myöskään ole paikkaan sidottuja. Näistä syistä on syytä olettaa, että sote-palveluiden digitalisaatio voi paitsi parantaa palveluiden laatua, myös laskea kustannuksia.

Ei kuitenkaan ole samantekevää, miten palveluiden digitalisaation annetaan tapahtua. Muun muassa yllä mainituista syistä digitaalisten palveluiden markkinoilla on taipumus keskittyä. Realistinen tulevaisuuden vaihtoehto nyt ehdotetulla lainsäädännöllä on, että kansallisia sote-markkinoita hallitsevat pari digitalisaatiossa parhaiten onnistunutta yritystä. On epätodennäköistä, että maakunnalliset liikelaitokset olisivat näiden menestyjien joukossa. Syitä on kaksi. Ensinnäkin, digitaalisten palveluiden kehittäminen ja lanseeraaminen vaatii sellaisia voimavaroja ja taitoja, joissa yksityisillä palveluntarjoajille on etulyöntiasema; nykytilanne jo osin heijastelee tätä. Toiseksi, maakunnallisten liikelaitosten kannustimet investoida digitaalisiin palveluihin ovat vähäisemmät kuin yksityisillä palveluntarjoajilla. Syy tähän on se, että maakunnalliset liikelaitokset toimivat pääosin omassa maakunnassaan kun suuret yksityiset terveyspalveluyritykset luontevasti toimivat suuressa osassa maata tai koko maassa.

Sen enempää sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos (HE 17/2018 vp) kuin hallituksen esityskään (HE 16/2018 vp) eivät kiinnitä digitalisaation kilpailuvaikutuksiin mitään huomiota. Edellinen mainitsee sanan ”digitalisaatio” vain pari kertaa. Jälkimmäisestä löytyy osio ”Digitalisaation vaikutukset asiakkaisiin”, mutta ei lainkaan analyysiä digitalisaation vaikutuksesta kilpailuun yleisesti, tai maakuntien liikelaitosten kilpailuasemaan erityisesti. Tämä on erityisen huolestuttavaa siksi, että kapitaatiopohjainen malli edellyttää toimiakseen sitä, että kullakin asiakkaalla on aitoja vaihtoehtoja. Digitalisaatio voi joidenkin asiakkaiden kohdalla lisätä vaihtoehtojen määrää (esim. syrjäseuduilla), mutta suurelle osalle väestöä se, markkinoiden keskittymistä lisäämällä, vähentää valinnan mahdollisuuksia oleellisesti.

Oskari Nokso-Koivisto
Projektipäällikkö
Aalto/taloustiede

Otto Toivanen
Professori
Aalto/taloustiede