

SOTEUUDISTUS 2016

Kommentteja suunnittelua varten

Aalto-yliopiston taloustieteen
työryhmä

1. Raportista

1. Tämä raportti on työstetty kesä-syyskuussa 2016 Aalto-yliopiston taloustieteen laitoksen työryhmän toimesta. Työryhmään kuuluvat prof. Matti Liski, prof. Otto Toivanen, Mikko Meuronen ja Oskari Nokso-Koivisto. Raportti on tuotettu osana taloustieteen laitoksen ja STM:n yhteistyöhanketta. Yhteistyöhankkeen aikana on harjoitettu tiivistä kommunikaatiota keskeisten STM:n ja VM:n sote-uudistuksen valmistelussa mukana olevien virkamiesten kanssa ja haastateltu useita sote-uudistuksen kannalta kiinnostavia poliitikkoja sekä asiantuntijoita niin akateemisesta maailmasta kuin ruohonjuuritasoltakin.

2. Päähuomiot

2. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos (sote-uudistus) delegoi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisen maakunnille. Tässä raportissa kommentoidaan suunniteltua uutta sote-rakennetta taloudellisesta näkökulmasta.
3. Taloudellisesti tehokas rakenne perustuu ajatukselle, että toiminnallisessa vastuussa olevat yksiköt vastaavat myös toiminnan kustannuksista. Nykyinen vallitseva järjestämismalli poikkeaa tästä periaatteesta. Uusi malli tarjoaa periaatteellisen mahdollisuuden korjata vanhaa järjestelmää leimaavan ja tehottomuutta aiheuttavan *kustannusten yhteisomistajuuden ongelman*. Ehdotetut sote-uudistuksen toteuttamistavat eivät kuitenkaan yksiselitteisesti korjaa vanhan mallin ongelmia. Raportin **ensimmäisenä tavoitteena** on osoittaa periaatteelliset tehottomuutta aiheuttavat ongelmat ja niitä

korjaavat toimet valtion ja maakuntien sekä toisaalta maakuntien ja tuottajien välisissä suhteissa.

4. Raportin **toisena tavoitteena** on kommentoida niitä edellytyksiä, joiden vallitessa valinnanvapaus ja kilpailu tuottavat parhaat mahdolliset sote-palvelut. Sote-palveluiden toteuttamisarkkitehtuurin tulisi perustua oikeaan tilannekuvaan niistä informaatio- ja kannustinongelmista, joita valinnanvapauteen ja kilpailuun liittyy moniulotteisten sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotannossa. Tässä raportissa otetaan kantaa joihinkin yksityiskohtaisiin markkinoiden suunnittelun ongelmiin, mutta tältä osin päätavoite on osoittaa huolellista lisätarkastelua vaativia kohtia ehdotetuissa malleissa. Näitä kohtia ovat mm. valinnanvapauden luoma asiakkaiden valikointi, alalle tulon esteet, sekä mahdollinen vertikaalisen integraation säätely.

3. Valtion ja maakuntien välinen suhde

A. Kustannusten yhteisomistajuus

5. Vanha, ts. nykyinen, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä perustuu kuntatason järjestämisvastuuseen. Järjestelmän eräs keskeinen ongelma on se, että kunnalla on velvollisuus järjestää palvelut ilman täyttä kontrollia kustannuksista. Erityisesti vaativa erikoissairaanhoito on pääosin kuntien kustantamaa, vaikka asiakkaat tulisivat kuntien järjestämän perusterveydenhuollon ulkopuolelta. Toisaalta kunnilla on mahdollisuus vuodattaa omia kustannuksiaan toisten kuntien maksettavaksi. Koska toimenpiteiden kustannuksia syntyy kunnan tahdosta riippumatta tai toisaalta niitä on mahdollista siirtää muiden maksettavaksi, syntyy perustava vääristymä, joka kannustaa järjestämään sote-palvelut tehottomasti kuntatasolla. Vääristymä voi vaikuttaa omaan tuotantoon tehtyihin investointeihin sekä esimerkiksi terveysongelmien ennaltaehkäisyyn.
6. Nykyiset sairaanhoitopiirit ovat suurin piirtein ehdotettujen maakuntatason toimijoiden suuruisia kokonaisuuksia. Sairaanhoitopiirien poikkeuksellisen kalliin erikoissairaanhoidon

tasausjärjestelmä havainnollistaa kustannusten yhteisomistajuusongelmaa. Nykymallissa tasausjärjestelmä muodostaa sairaanhoitopiirin tasolla yhden poolin, josta kustannukset palautuvat kunnille. Toimenpiteiden kustannukset jaetaan kaikkien pooliin kuuluvien kuntien kesken, kun tietty raja, esimerkiksi 60 tuhatta euroa per asiakas ylittyy (säännöt vaihtelevat sairaanhoitopiiristä riippuen). Näin toteutettuna järjestelmä poistaa rajan ylittämisen jälkeen, omavastuun kustannuksista. Tämä puolestaan kannustaa tekemään kuntatason päätöksiä, jotka edesauttavat kykyä valuttaa kustannuksia muille kunnille poolin kautta. Kaikilla on kannustin tehdä samoin, jolloin poolista tulee koko rakennetta vääristävä kustannusten lähde.

7. Kalliin hoidon tasausjärjestelmä ei ole vanhan mallin suurin ongelma, mutta se havainnollistaa yleistä periaatetta: sote-palvelun järjestäjällä tulisi säilyä taloudellinen vastuu palvelun tuottamisen kustannuksista. Esimerkiksi potilaaseen liittyvää riskiä ei tulisi vakuuttaa täysin, kuten kalliin hoidon tasausjärjestelmässä useimpien sairaanhoitopiirien tapauksessa, vaan potilaasta vastaavalla taholla tulisi olla omavastuuosuus kustannuksista kaikilla kustannustasoilla.
8. Sote-uudistuksessa maakunta on vastuussa palvelun järjestämisestä maakuntalaisille. Maakunnasta tulee uusi toimija, jolla on mahdollisuus sisäistää palveluiden hyödyt ja niiden aiheuttamat kokonaiskustannukset paremmin kuin kunnilla nykyisessä järjestelmässä. Maakunnan sisällä kustannusten vyöryttäminen yksiköltä tai alueelta toiselle ei tuo maakuntatason säästöjä, joten maakunnalla on mahdollisuus ja kannustimet ratkaista tämä osa aiempaan kuntatason järjestämisvastuuseen liittyvistä ongelmista.
9. Toteutuksen ensimmäinen haaste uudessa rakenteessa onkin se, että **maakunnan sisällä ei tulisi uudelleen luoda kustannusten yhteisomistajuutta**. Voidaan ajatella, että maakunta on "päämies" (ainoa julkisen budjetin omaava) ja muut toimijat ovat "agentteja". Aiemmin kunnat olivat päämiehiä, joiden budjetit linkittyivät toisiinsa sairaanhoitopiirin kautta. Vastaavien toimijoiden luomista

maakuntien sisälle tulee välttää, sillä muutoin sote-uudistus toistaa aiemmat ongelmat (esimerkit esitellään myöhemmin).

B. Maakuntien ja valtion suhteen kipupisteet

10. Toteutuksen toinen haaste liittyy kustannusten vyöryttämiseen maakunnan ulkopuolelle. Ideaalissa tapauksessa maakunta on siis alueellaan ainoa päämies, jolla on julkinen budjetti. Maakunnan budjetin tulot tulevat valtiolta. Tämän tulorahoituksen säännöt vaikuttavat keskeisesti maakunnan kannustimiin järjestää palvelut tehokkaasti. **Väärin suunniteltuna valtion ja maakunnan välinen suhde mahdollistaa maakunnan kustannusten siirtämisen muille maakunnille tai valtiolle.** Tämä luo samat vääristymät maakunnissa kuin aiemmin vallitsi kunnissa palveluiden tuotannossa. Maakunnat virittävät palvelurakenteensa siten, että pystyvät hyödyntämään mahdollisuuksia kustannusten siirtämiseen.
11. Ideaalisti maakunnan tulovirta valtiolta tulisi olla kytketty irti maakunnan budjetin yli- ja alijäämistä. Sote-palveluihin saatava rahoitus tulisi riippua suhteellisen annettuina pidetyistä tekijöistä kuten esimerkiksi populaation erityispiirteistä. Tämä maakuntatason väestön ominaisuuksilla painotettu korvaus per asukas määrää palvelutason, jonka valtio päättää asukkaille myöntää.
12. Tehokas maakunta järjestää parhaan mahdollisen laadullisen palvelutason, joka on saavutettavissa annetulla budjetilla. Tehoton maakunta tuottaa alijäämää ja samalla (i) palvelut ovat lain määräämällä minimitasolla, tai mahdollisesti tuottaa alijäämää (ii) tarjotakseen palvelutason, joka ylittää tarkoitetun tason.
13. Jos valtiolta tulevaa korvausta per asukas korjataan budjetin ali- tai ylijäämien syntyessä, on maakunnilla kannustin sopeuttaa palvelutasoaan tai käyttää tulorahoitusta tehottomasti tietyn palvelutason tuottamiseen. Alijäämän johtaessa valtion tulorahoituksen kasvuun syntyy nykyisen kaltainen kustannusten yhteisomistajuus maakuntien kesken. Ylijäämän johtaessa tulojen

leikkauksiin, ei maakunnalla ole kannustinta näyttää kirjanpidollista voittoa, vaikka toiminnan todellinen tehokkuus näin sallisi.

14. Maakunnan ja valtion välinen korvaussopimuksen tulisi olla pitkäkestoinen ja ennustettava. Myös korvausten asteittainen lasku on helpompi hyväksyä, jos maakunnilla on aikaa tehdä sopeuttavia toimia ennustettavassa ympäristössä. Korvauksen irtikytkeä maakunnan taloudesta minimoi ym. kannustinongelmia. Maakunnan tulisi antaa toimia lainamarkkinoilla, jotta investoinnit palvelurakenteen kehittämiseen ovat mahdollisia, mutta valtion ei tulisi taata maakunnan lainoja. EU:n Maastrichtin sopimuksen "no bail-out" -kohtien logiikka pätee myös tässä: jos valtio lipeää maakuntien talouden tukemisessa, niin maakuntien taloudenpito höltyy ja syntyy kannustin koetella sääntöjen pitävyyttä, koska ongelmatilanteissa auttamatta jättämisen poliittiset kustannukset ovat suuret. Tästä syystä vastuu alijäämistä tulisi suuntautua rakenteessa alaspäin, kohti maakunnan asukkaita. Maakuntatason päättäjien poliittinen vastuu on nimittäin tähän suuntaan, jolloin myös kiitos hyvin tehdystä työstä (ylijäämät ja hyvät palvelut) sekä risut laiminlyönneistä (alijäämät ja huonot palvelut) tulisi molemmat saada maakuntatason äänestäjiltä. Vastuu laiminlyönneistä ei realisoidu, mikäli alijäämät on mahdollista vyöryttää ylöspäin eli valtiolle.
15. Ehdotettu sote-malli poikkeaa edellä kuvatusta ideaalista. Taloudenpidon kurinalaistajana on ehdotettu menettelyä, jossa valtio tarkastelee ongelmatilanteessa maakunnan elinkelpoisuutta. Maakunta olisi poliittisena ja taloudellisena yksikkönä selkeämpi, jos sekä poliittinen että taloudellinen vastuu suuntautuu kohti maakuntalaisia, kuten yllä on kuvattu.

4. Tehokas toimeenpano maakunnassa: markkinaratkaisu

16. Perushypoteesin mukaan kuluttajien valinnanvapaus ja tuottajien kilpailu tuottavat maakunnissa parhaan laadullisen tuleman, joka on

saavutettavissa valtion antamalla budjetilla. Maakunta voisi tuottaa itse tämän tuleman, jos se pystyisi tunnistamaan asiakkaiden tarpeet sekä tekemään palveluihin liittyvät tuotannolliset ratkaisut tehokkaasti. Jälkimmäiseen liittyvät esimerkiksi ennaltaehkäisevät toimet ja hoitoketjujen integraatiota koskevat ratkaisut.

17. Ideaalissa markkinaratkaisussa maakunta ulkoistaa palvelujen tuottamisen sekä rahoittamisen ja saavuttaa markkinoiden toimiessa tehokkaasti tuleman, joka vastaa maakunnan tavoitetilaa ilman, että maakunnan täytyy itse tunnistaa asiakkaiden tarpeita tai tietää palveluiden tuottamisen kustannuksia. **Brommelsin työryhmän ehdottamassa mallissa markkinat eivät voi saavuttaa haluttua tavoitetta edes periaatteessa.** Seuraavassa kuvataan voivatko markkinat edes periaatteellisella tasolla organisoitua niin, että ko. tavoite saavutetaan.

C. Markkinaratkaisu

18. Tehokas markkinaratkaisu voidaan periaatteessa hahmottaa seuraavasti. Maakunta antaa kustannus- ja tuotantovastuun kaikista lain määräämistä sote-palveluista kilpailullisille toimijoille. Asukkaiden tulee listautua palveluntuottajalle saadakseen palveluita, mutta he saavat valita toimijan, jolle listautuvat. Asukkaat voivat myös halutessaan vaihtaa toimijaa. Maakunta antaa kiinteän korvauksen jokaisesta palveluntarjoajalle listautuneesta asiakkaasta. Maakunnan kompensatio on vakaa ja kompensatiomallin muutokset ovat ennakoitavissa. Korvaus perustuu henkilön ominaispiirteisiin heijastaen ennakoituja palveluntarpeita. Toimijat saavat määrittää itse tuottamiensa ja ulkopuolisilta ostettujen palvelujen määrän. Asiakkailta suoraan perittävät maksut asetetaan kiinteiksi, jolloin toimijat kilpailevat ainoastaan laadulla eli esimerkiksi jonojen pituudella ja asiakkaalle annettujen palvelujen määrällä. Asiakkaan listautumisen myötä tuleva korvaus ohjaa kilpailua asiakasrajapinnassa, mutta myös palvelujen tuottamista: listautumista tarjoavat yritykset voivat itse päättää, onko esimerkiksi erikoissairaanhoidon tehokasta hankkia toisilta osapuolilta. Markkinan

vertikaalinen organisoituminen on siis tässä tapauksessa vapaata. Asiakkaan vastaanottanut yritys vastaa siitä, että asiakkaan saamat palvelut tuotetaan.

19. Kannustimien kannalta olennaista on, että yritys vakuutusyhtiön tavoin kantaa taloudellisen riskin. Yrityksellä on siis tuotantovastuun lisäksi palveluiden lopullinen kustannusvastuu, eikä sillä ole aiemmin kuvattuja mahdollisuuksia vuodattaa kustannuksia muille tahoille. Tämä kannustaa investoimaan riskin pienentämiseen esimerkiksi ennaltaehkäisyn ja hoitoketjujen integraation kautta.
20. Markkinoiden organisoituminen tehokkaalla tavalla ei kuitenkaan ole ilmeinen lopputulos. Markkinaratkaisun on pystyttävä voittamaan ainakin kolme keskeistä haastetta: asiakkaiden heterogeisuus, kannustimet investointeihin ja riskin hajautus. Tämän lisäksi kilpailun on toimittava (kilpailun edellytyksiä käsittelemme myöhemmin).

Asiakkaiden heterogeisuus

21. Jotta markkinat voisivat toimia yllä kuvatulla tavalla, maakunnan tulee maksaa yrityksille suuririskisten asiakkaiden kustannusriskin kantamisesta enemmän kuin pieniriskisen asiakkaan riskien kantamisesta. Toisin sanoen maakunnan pitäisi pystyä ennalta tunnistamaan asiakkaiden kustannusriskeihin vaikuttavat seikat ja näiden seikkojen pitäisi vaikuttaa yrityksille maksettavaan korvaukseen. Ideaalitapauksessa asiakkaat olisivat yrityksille kustannusrasitteen kannalta yhdenvertaisia, eikä yrityksille näin ollen syntyisi kannustinta pyrkiä valikoimaan kustannuksien kannalta edullisempia asiakkaita. Käytännössä tähän liittyy useita huomattavia haasteita.

Kannustimet investoida asiakkaiden terveyteen

- i. Toimijan investoidessa riskin pienentämiseen on toimijan saatava riskin pienenemisestä koituva ylijäämä itselleen. Muutosten kustannusriskissä ei tulisi vaikuttaa asiakkaista maksettaviin korvauksiin. Tehokas korvausrakenne jättää siis investointeihin liittyvän hyödyn yrityksille. Jos tätä rahallista ylijäämää halutaan siirtää maakunnalle korvauksia

myöhemmin sopeuttamalla, niin investointipäätökset vääristyvät.

- ii. Terveysriskin pienentämiseen tähtäävät investoinnit saattavat sisältää populaation kokoon liittyviä skaalaetuja. Tällöin kunkin kilpailevan tahon investointien tuotto vastuulla olevasta populaatiosta on pienempi kuin jos investointi olisi koskenut koko populaatiota. Tämä ei kuitenkaan ole periaatteellinen tehottomuuteen johtava syy, sillä investointipotentialin tunnistava erillinen taho voi ehdottaa toimijoille investointien yhdistämistä. Tällöin investoinnin skaalaetujen hyöty voidaan jakaa kaikkien toimijoiden kesken.
- iii. Toimijoiden kannustin investoida kustannusriskiin on ideaalia pienempi myös populaatioskaalasta riippumattomissa investoinneissa, jos asiakkailla on mahdollisuus edelleen vaihtaa toimijaa. Tämän ratkaisemiseksi investointien arvo tulisi olla tunnistettavissa, jolloin asiakkaan vastaanottava toimija voidaan velvoittaa maksamaan potilaan alentunutta kustannusriskiä vastaava korvaus, ns. siirtomaksu. Asiakkaiden listautumisen mukana tulevia korvauksia tulisi siis täydentää siirtosummajärjestelmällä, jotta investointien omistusoikeudet olisivat hyvin määritelty. Tällaisen järjestelyn toteuttaminen on haastavaa jolloin vaarana on, että kannustimet ennaltaehkäisevään työhön eivät ole yhteiskunnan kannalta riittävän korkeita.

Asiakaspopulaatioon liittyvän riskin hajauttaminen

22. Asiakaspopulaatioon liittyy systeemiriski, ellei populaatio ole suuri.

Kilpailu pirstoo koko populaation edelleen yksittäisten yritysten asiakaskuntien kokoisiksi osapopulaatioiksi, mikä kasvattaa näihin liittyvää systeemiriskiä. Yksittäisten kalliiden hoitotapahtumien merkitys kasvaa populaation pienentyessä. Tämän riskin hajauttaminen esimerkiksi kansainvälisillä vakuutusmarkkinoilla on sitä halvempaa, mitä suurempi on paikallinen riskin hajautus. Tämä skaalaan liittyvä etu ei ole periaatteellinen ongelma, sillä

markkinaehtoinen paikallinen riskipooli ei vaadi kaikkien toimintojen keskittämistä, vaan ainoastaan yhteistyötä riskin jakamiseksi.

D. Brommelsin työryhmän mallin ongelma

23. Brommelsin työryhmän ehdotuksiin pohjaavissa hallituksen valinnanvapautta koskevissa linjauksissa on esitetty kahta eri mallia, niin kutsuttua omatiimiä sekä sosiaali- ja terveystieteiden keskus (sote-keskus). Linjauksen pohjana käytetyissä malleissa ei ole edes periaatteessa mahdollista saavuttaa edellä kuvattua tulemaa.
24. Ehdotetuissa malleissa toimijoille siirretään kustannus- ja tuotantovastuu ainoastaan osasta perustason palveluista, omatiimin kattaessa pienemmän määrän palveluita ja sote-keskuksen kattaessa suuremman määrän palveluita. Maakunnalle jää tuotanto- ja kustannusvastuu muista palveluista. Muiden palveluiden tuotantoon voi osallistua myös markkinaehtoisia toimijoita, mutta kustannusvastuu on maakunnalla.
25. Tärkeänä erona kuvattuun ideaaliin markkinaratkaisuuksi on se, että **maakunnalle jää täysi kustannusvastuu omatiimin tai sote-keskuksen ulkopuolisista palveluista**. Tästä huolimatta omatiimi tai sote-keskus (perusyksiköt) toimivat osaltaan muusta tuotannosta päättävänä tahona, sillä asiakkaiden kaavoillaan tarvitsevan perusyksikön lähetteen perusyksikön ulkopuolisille palveluille. **Tämä johtaa kustannusten yhteisomistajuuteen maakunnan sisällä eli aiemmin kuvattu nykyistä kuntarakennetta leimaava ongelma toistuu maakunnan tasolla.**
26. Mallissa perusyksikölle syntyy kannustin käyttää kilpailussa maakunnan rahoittamaa tuotantoa, josta se käytännössä itse pystyy osittain päättämään, vaikkei vastaakaan tuotannon kustannuksista. Perusyksikkö voi ensinnäkin pienentää omia kustannuksiaan, jos maakunnan rahoittamat palvelut toimivat vaihtoehtoina omalle tuotannolle. Toiseksi, perusyksikkö voi tarjota asiakkailleen erityisen hyvää palvelua tarjoamalla avokätisesti läheteitä huolimatta palvelun todellisesta tarpeesta ja näin voittaa asiakkaita niukemmin läheteitä jakelevilta kilpailevilta perusyksiköiltä. Kannustin yhteisen kassan

hyödyntämiseen on jopa suurempi kuin nykyisessä kuntamallissa, koska kuntien ei tarvitse kilpailla asiakkaista samoin kuin yritysten.

27. On tärkeää huomata, että markkinat eivät voi edes periaatteessa toimia tehokkaasti, jos tuottajat voivat oman kassansa ohi tarjota asiakkailleen suoraan yhteisestä kassasta kustannettuja palveluja. Tällaisessa tilanteessa kilpailu laadulla johtaa liialliseen hoitoon. Yllä kuvatussa tehokkaassa markkinaratkaisussa jokaisella yrityksellä on oma kassa ja siten täysi kustannusvastuu listautuneen asiakkaan palveluista.
28. Jos valuvika on otettava annettuna, perusyksikön kannustimia jakaa läheteitä asiakkailleen voitaisiin mahdollisesti hillitä läheteiden määrään kytköksissä olevilla mittareilla. Tässä tavoitteena on vertailla perusyksikön tuottamia kustannussäästöjä ja palveluista saatavia hyötyjä. Tämä vertailu voi kuitenkin johtaa ennalta kiinteäksi määrättyyn läheteiden määrään.
29. Sote-keskuksen tapauksessa yhteisen kassan ongelma on pienempi kuin omatiimin tapauksessa. **Molemmissa malleissa on välttämätöntä huomioida syntyvä yhteisen kassan ongelma tuomalla perusyksikölle kustannusvastuuta kaikista sen päätösvallan alla olevista palveluista.**

E. Vaihtoehtoinen malli: maakunta portinvartijana

30. Brommelsin malleissa perusyksikölle on annettu päätösvaltaa oman kustannusvastuun ulkopuolella oleviin palveluihin. Jotta perusyksikkö olisi vastuullinen "portinvartija", tulisi yksiköllä olla myös ainakin osa ulkopuolisten palveluiden kustannusvastuusta, kuten yllä on selitetty.
31. Yksi puolustus Brommelsin malleille on se, että kattavampi kustannusvastuu johtaisi merkittävään asiakkaiden valikointiin. Yrityksillä on käytännössä loputon joukko keinoja pyrkiä saamaan asiakkaakseen henkilöitä, joiden kustannusriski on pieni ja välttämään asiakkaita, joiden kustannusriski on suuri. Asiakasriskiin kiinnitetään sitä enemmän huomioita, mitä suurempi on perusyksikön kustannusvastuu. Käytännössä maakunnan voi olla mahdotonta luoda

onnistuneesti korvausjärjestelmä, joka antaisi suuremman terveysriskin asiakaskunnasta riskejä heijastelevan suuremman korvauksen ja siten vähentäisi pyrkimyksiä valikoida asiakkaita. Toisaalta kustannusvastuun vähentäminen ei myöskään ole ratkaisu, koska se synnyttää yllä kuvatun yhteisen kassan ongelman.

32. Asiakkaiden valikoinnin ja kustannusvastuun luoma ongelma on vakava. **Vaihtoehtona tulisi pohtia perinteisempää portinvartijamallia, jossa maakunta säilyttää itsellään portinvartijan roolin ja sitä kautta hoitoketjujen hallinnan, mutta pyrkii kilpailun hyödyntämiseen portinvartijan ulkopuolisissa palveluissa.**
33. Maakunnan säilyttäessä portinvartijan roolin, esimerkiksi perinteisten terveyskeskusten kautta, sillä ei ole tarvetta tasapainoilla kustannusvastuun ja asiakkaiden valikointiongelman välillä. Maakunta voi kuitenkin hyödyntää markkinamekanismia tuotantoportaassa, jolloin kilpailusta koituvia hyötyjä on mahdollista saada tuotantotasolla. On tärkeää huomata, että tällöin kuitenkin menetetään mahdollisuudet edellä kuvattuihin hyötyihin kilpailusta asiakasrajapinnassa.

5. Toimeenpano maakunnassa: käytännön kysymyksiä

34. Edellä tarkasteltujen ideaalien lisäksi selvitystyön aikana on noussut esiin yksittäisiä kokonaisuuksia, joiden käsittely on aiheellista.

F. Maakunnan itsenäisyys päätöksenteossa

35. Esitetyssä maakuntamallissa maakunta toimii ylimpänä vastuunkantajana. Maakunnan sote-markkinoiden toiminnan kannalta keskeinen kysymys on, kuinka laaja ja millainen vapaus valtion tasolta lainsäädännössä maakunnalle annetaan palveluiden organisoinnista päättämiseen.
36. Voimakkaasti sitovien ylhäältä annettujen pelisääntöjen hyötynä voidaan pitää laajempaa yhtenäistä markkina-aluetta ja maakuntatason poliittisen epävarmuuden vähenemistä, millä voi olla vaikutuksia investointihalukkuuteen.

37. Voimakkaasti sitovien ylhäältä annettujen pelisääntöjen ongelmana on, että alueella tapahtuvan toimintaympäristön muutoksessa pelisääntöjen muuttaminen ja mahdollisten valuvikojen korjaaminen on hidasta ja voi osoittautua kalliiksi. Maakuntien laajaa toimintavapautta puolustaa myös se, että maakuntien välinen vaihtelu sääntelyssä tarjoaa mahdollisuuden maakuntien toimintatapojen vertailuun ja uusien toimintatapojen kokeiluun paremmin kuin se, että sääntely on yhtenäistä.

G. Markkinaehtoinen tarjoajaverkko vs. kontrolloitu tarjoajaverkko ja alueelliset erot

38. Maakunnan toiminnan kannalta keskeinen linjaus on, saako maakunta määrittää itse korvaamiensa palveluntarjoajien joukon (kontrolloitu tarjoajaverkko) vai onko kaikki ulkoiset kriteerit täyttävät tuottajat päästättävä osaksi palveluntarjoajaverkkoa (markkinaehtoinen tarjoajaverkko). Toinen elimellisesti kontrolloituun ja markkinaehtoiseen tarjoajaverkkoon liittyvä kysymys on alueellisten erojen huomiointi. Nämä kysymykset nousevat erityisen tärkeäksi tilanteessa, jossa maakunta ei hoida portinvartijafunktiota vaan se annettu yritysten hoidettavaksi.

Markkinaehtoinen tarjoajaverkko

39. Valinnanvapautteen liittyvissä linjauksissa on ehdotettu, että maakunnan tulisi sallia kaikkien ennalta määrättyjen kriteerien täyttävien tuottajien toimia maakunnan palveluntuottajaverkossa. Lähtökohtana esityksissä on ollut, että maakunta ei kilpailuta palveluntuottajia. Sen sijaan maakunta ilmoittaa (harkinnanvaransa puitteissa) palveluntuottajatyypit sekä niille maksettavat korvaukset ja muut ehdot, jonka jälkeen päätös palveluntuottajaverkossa toimimisesta ja palvelutuotannon sijainnista jää palveluntuottajille. Palveluntuottajaverkko määräytyy markkinaehtoisesti palveluntuottajien harkinnan mukaan.

40. Ehdotetun menettelyn etuna voi olla joissain tapauksissa markkinamekanismin toiminnan tuoma resurssien allokointitehokkuus. Palveluntuottajat tekevät päätöksensä

tuottajaverkossa toimimisesta ja tuotannon sijainnista maakunnan tarjoaman hinnan, tuotannon kustannusten ja vallitsevan kysynnän perusteella. Jos kysyntä mahdollistaa useamman tuottajan toiminnan, syntyy tuottajille kannustin kilpailla asiakkaista laadulla. Maakunnan palveluntuottajaverkon hallinta irtautuu mahdollisista poliittisista ja taloudellisista tarkoituseristä, ja tuotantoa ei synny, jos se ei ole liiketaloudellisesti kannattavaa.

41. Markkinaehtoisessa palveluntuottajaverkossa maakunta menettää kuitenkin mahdollisuuden vaikuttaa palveluntuottajaverkkoon muilla tavoin kuin kaikille palveluntuottajille tarjottavia ehtoja muuttamalla. Jos palveluntarjoajaverkko ei esimerkiksi ulotu haja-asutusalueille, joille maakunta on kuitenkin velvoitettu palveluja järjestämään, on maakunnan parannettava ehtoja koko alueellaan tai hyväksyttävä mahdollisesti suuretkin erot palvelujen laadussa.
42. Haja-asutusalueiden problematiikka voidaan toki perusyksikön tapauksessa ottaa paremmin huomioon asiakkaasta maksettavassa korvauksessa, joka voi hieman vähentää koko maakunnan tason ehtojen nostamisen tarvetta. Lisäksi voidaan pyrkiä suunnittelemaan vaihtoehtoisia palveluntarjoajille tarjottavia paketteja ehdoista ja vaatimuksista, joista osa esimerkiksi soveltuisi paremmin haja-asutusalueille.

Kontrolloitu tarjoajaverkko

43. Kontrolloidun tarjoajaverkon rakentamiseen on useita vaihtoehtoja. Käytännössä maakunta voisi esimerkiksi julkisella hankinnalla huutokaupata määrittelemiensä alueiden sote-palveluiden kustannusvastuun ja tuottamisen. Kontrolloidun tarjoajaverkon hyvänä puolena on, että maakunta järjestäjänä voi paremmin käyttää harkintaansa ja näkemystään tarjoajaverkon laajuudesta ja maantieteellisestä sijainnista sekä tapauskohtaisesti yhteistyön määrästä, sopimuksen kestosta ja muista ehdoista ja vaatimuksista. Kontrolloitu palveluntarjoajaverkko voi tarkoittaa juuri sen laajuista valinnanvapautta sekä sitä kautta kilpailua palveluntuottajien välillä, kuin maakunta katsoo parhaaksi järjestää.

44. Kontrolloidun tarjoajaverkon ongelmana on samainen maakunnan harkinnan sekä näkemyksen käytön suurempi tarve. Maakunnan voi olla haasteellista määrittää objektiivisesti palveluiden tehokas sijainti ja palvelujen kysynnän määrä verrattuna markkinaehtoisin toimijoihin. Toisaalta, myös markkinaehtoisessa tarjoajaverkossa maakunta joutuu yhtä lailla käyttämään harkintaansa suunnitellessaan palveluntarjoajille esitettäviä ehtoja.

Alueellisten erojen huomiointi

45. Sote-markkinoiden näkökulmasta Suomi jakautuu erityisesti demografian näkökulmasta erityyppisiin alueisiin. Vaikuttaa selvältä, että markkinoiden dynamiikka toimii eri tavoin kasvukeskuksissa kuin väljemmin asutuilla alueilla. Voisi olla perusteltua harkita erilaisen sääntelyn soveltamista eri tyyppisillä alueilla.

46. Esitysten mukaan maakunnalla on vastuu järjestää lain määräämä palvelu. Tämä tarkoittaa sitä, että maakunnan vastuulle jäävät ne alueelliset palvelut, joita tuottajien vapaan markkinoille sijoittumisen jälkeen ei kateta. Vapaa sijoittuminen kohdistuu aluksi maakunnan alueellisesti houkutteleviin osiin, jolloin näyttää selvältä, että maakunnan vastuulle jäävät maakunnan ongelmallisimmat alueet. Luottamus markkinavoimiin sijoittuspäätöksissä tarkoittaa myös luottamusta siihen, että yritykset pystyisivät koordinoimaan ja jakamaan markkinan tavalla, joka estää markkinan palvelualueiden pirstoutumista taloudellisesti tehostoman pieniin osiin. Markkinoille sijoittumisen dynamiikka ei pidä sisällään em. koordinaatiota.

47. Erityisesti haja-asutusalueilla maakunnan voisi olla perusteltua määritellä ennen yritysten sijoittumista ne alueet, joilla toiminnan tehokas mittakaava tukee ennemmin yhden markkina-alueen kuin osiin pirstotun markkinan luomista. Näillä alueilla palvelun tuottaisi tehokkaimmin yksi yritys eli luonnollinen monopoli. Palveluntarjontasopimukset voitaisiin kilpailuttaa määräajoin. Tällä menettelyllä maakunta ratkaisee koordinaatio-ongelmat liittyen mielekkäisiin palveluntarjonta-alueisiin.

48. Kilpailun on ajateltu luovan kustannussäästöjä ja innovaatioita (hoitokäytännöt, informaation hallinta, jne). Mikäli saamme kilpailun toimimaan tehokkaasti esimerkiksi kasvukeskuksissa, voimme todennäköisesti valuttaa näitä hyötyjä myös alueille, joissa kilpailu ei toimi ja turvaudutaan esimerkiksi alueelliseen hankintaan. Sama logiikka pätee toiminnan vertailuun yli maakuntien.

H. Kilpailudynamiikka

49. Markkinoiden pelisäännöt vaikuttavat keskeisellä tavalla siihen, millainen tuottajarakenne markkinoille syntyy. Mikäli markkinoiden tasapainotila joillakin pelisäännöillä olisi esimerkiksi kahden toimijan oligopoli, on toiveajattelua, että pieniä toimijoita olisi markkinoilla. Toisaalta, jos tasapainotila löytyy ainoastaan pienten toimijoiden markkinoilla olost, ei ole todennäköistä, että isoja toimijoita saadaan syntymään. Päätökset markkinoiden sääntelystä aiheuttavat välillisesti markkinoilla toimivien yritysten muodon.

50. Kilpailudynamiikan kannalta keskeisiä valintoja sääntelyssä ovat perusrahoitusmalli, vaadittavan tarjonnan leveys ja vertikaalisen integraation (eli portinvartijatoiminnon ja varsinaisen palvelutuotannon yhdistämisen) liittyvät ratkaisut. Lisäksi kilpailuun vaikutetaan keskeisesti markkinoiden käynnistämällä.

51. Yleisesti tiedetyt kilpailun edellytykset, joita keskeisiä markkinoiden designkysymyksiä tulisi peilata, ovat: kapeasti ja selkeästi määritellyt tuotteet, alhaiset markkinoille tulon esteet ja riittävän iso markkina suhteessa toiminnan laajuuteen.

Kapeasti ja selkeästi määritellyt tuotteet

52. Jotta kilpailu toimisi, tuotteen tulisi olla kapeasti ja selkeästi määritelty. Tällöin maakunta, jolla on järjestämisvastuu, voi suhteellisen yksinkertaisesti määrittellä korvauksen, jonka asiakkaan valitsema tuottaja saa. Tuottajat tietävät asiakkaaseen liittyvät velvollisuudet ja pystyvät myös helposti sekä läpinäkyvästi viestittämään asiakkaille oman palvelun edut suhteessa kilpailijoihin.

53. Todellisuudessa tuotettu sote-palvelu on moniulotteinen. Erityisesti näin on siinä tapauksessa, jos kilpailu tapahtuu

kustannusvastuullisten yritysten kesken ja varsinkin, jos kustannusvastuullinen yritys vastaa myös palveluiden tuotannosta.

Markkinoille tulon esteet alhaiset

54. Toiseksi, jotta kuluttajien valinnanvapaus ja tuottajien kilpailu tuottaisivat maakunnissa toivotun tuleman tulisivat markkinoille tulon esteet olla alhaiset. Tämä tarkoittaa tuottajien alhaisia investointi- ja toiminnan käynnistämiskustannuksia, mutta myös kuluttajien aktiivisuutta, sillä kuluttajien passiivisuus suojaa markkinoilla olevia tehottomia tuottajia. Aktiivisuus edellyttää hyvää informaatiota tuottajien palvelutasosta. Kokemusperäisen tiedon mukaan vaikeasti määriteltävän tuotteen markkinoilla toimijat pyrkivät hämärtämään kuluttajan kykyä tehdä vertailuja, mikä vähentää kilpailua yritysten kesken. Sote-palveluiden osalta tämä vaara on ilmeinen, sillä ongelmia on ilmennyt myös markkinoilla, joilla tuotteet ovat erittäin tai varsin läpinäkyviä (telekommunikaatio, sähkö). Informaation läpinäkyvyydellä on merkittävä rooli kilpailun toimivuuden kannalta ja siksi siihen tulisi puuttua suoralla regulaatiolla. Samoin on tärkeää sääntelyn keinoin vähentää kaikkia esteitä sille, että kuluttajat voivat helposti vaihtaa tuottajaa (vrt. oikeus pitää vanha puhelinnumero kun vaihtaa teleoperaattoria).

Riittävän iso markkina suhteessa toiminnan laajuuteen

55. Vaikka markkinoille tulo ei olisi em. tavalla ongelma, niin markkinan koko suhteessa toiminnan laajuuteen saattaa olla riittämätön. Pienillä paikkakunnilla markkinarakenne saattaa muodostua luonnollisen monopolin kaltaiseksi: paikalliselle markkinalle mahtuu vain yksi tuottaja; usean tuottajan jakaessa paikallisen markkinan, tulee toiminnan skaala per tuottaja tehottoman pieneksi ja siten kalliiksi. Tässä kuvatulla markkinan pirstoutumisella on merkitystä sille, kuinka palvelunjärjestäminen kannattaa toteuttaa eri tavoin pienissä ja suurissa asutuskeskuksissa.

I. Markkinan käynnistyminen

56. Käydyissä keskusteluissa on noussut esiin vahvasti ajatus toimintamallista, jossa markkina käynnistetään valittuna päivänä yhdenaikaisesti koko maassa. Näyttää selvältä, että suunnittelupöydällä rakennetun sote-markkinan sääntöjä joudutaan joka tapauksessa ainakin alkuvaiheessa muokkaamaan voimakkaastikin, kun markkinatoimijoiden käyttäytymistä on opittu ymmärtämään. Voisikin olla perusteltua rakentaa markkinan käynnistämistä ainakin muutaman vuoden mittainen hanke, jossa markkinat avattaisiin vaiheittaisesti ja mahdolliset pahimmat suunnitteluvirheet voitaisiin korjata ennen koko maan avaamista uusille markkinoille.
57. Markkinan käynnistämishetken merkitys korostuu esillä olleista malleista sellaisissa, jossa riskiä on ulkoistettu ja julkinen toimija on luopunut portinvartijafunktiostaan. Erityisesti riskiä ulkoistettaessa on kiinnitettävä huomiota niihin tekijöihin, jolla asiakkaat jaetaan tai jakautuvat käynnistämishetkellä markkinoilla toimivien kesken.

6. Lopuksi

J. Järjestelmän hallinnan ja kehittämisen informaatiotarpeet

58. Sote-markkinoiden sääntelyä on kehitettävä jatkuvasti. Sääntelijän onkin varattava itselleen pääsy kaikkeen julkisesti rahoitetussa toiminnassa syntyvään informaatioon. Ilman riittävää informaatiota markkinoiden valvonta ja sääntelyn kehittäminen on hyvin vaikeaa. Informaatiokysymykset ovat tärkeitä myös kilpailun, erityisesti alalle tulon helpottamisen, näkökulmasta. Näistä syistä tietoasioissa tarvitaan voimakasta standardointia, jopa valtiojohtoisuutta.

K. Lisäselvityksen kohteita

59. Käsittelemämme sote-markkinoiden sääntelyn perusrakenteeseen liittyvät kysymykset ovat hyvin heikosti tunnettuja ja tutkittuja Suomessa. Maissa, joissa terveydenhuoltojärjestelmässä

hyödynnetään Suomea laajemmin markkinoita, on myös terveystieteiden taloustieteen tutkimukseen panostettu Suomea merkittävästi enemmän. Terveystieteiden taloustieteen tutkimuksen ja opetuksen laajamittainen käynnistäminen Suomessa näyttää välttämättömältä tilanteesta, jossa markkinamekanismeja halutaan sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisessä laajemmin hyödyntää.

60. Nopean aikataulun työnä lainsäädännön valmistelun tueksi olisi perusteltua tehdä tässä asiakirjassa esitetyistä kysymyksistä myös kvantitatiivista analyysiä sekä pureutua päätöksentekijöiden kanssa dialogissa yksittäisiin yhdessä valittuihin kysymyksiin syvällisemmin. Perusteltua olisi myös tässäkin raportissa käsiteltyjen asioiden vahvempi kytkeminen alan kansainväliseen tutkimukseen.

Taustakirjallisuutta

Yleisesti:

Gaynor, Martin, Kate Ho, and Robert J. Town. 2015. "The Industrial Organization of Health-Care Markets." *Journal of Economic Literature* 53 (2): 235-284.

Yhteismaan ongelmasta:

Harstad, Bård and Matti Liski. 2013. "Games and Resources." In: Shogren, J.F. (ed.). *Encyclopedia of Energy, Natural Resource, and Environmental Economics*, Vol. 2: 299-308. Amsterdam: Elsevier. (NBER Working Paper No. 18519, 2012)

Tarjoajaverkoista:

Ho, Katherine. 2009. "Insurer-Provider Networks in the Medical Care Market." *American Economic Review* 99 (1): 393-430.

Valikoinnista:

Newhouse, Joseph P. 1996. "Reimbursing Health Plans and Health Providers: Efficiency in Production Versus Selection." *Journal of Economic Literature* 34 (3): 1236-1263.