

## Aalto yliopiston raportti Kelan hankintamenettelyn taustalla on osin harhaanjohtava

5.10.2018

Kela käynnisti keväällä vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen hankintamenettelyn, jonka tulokset on annettu palveluntuottajille Eteläisen vakuutuspiirin osalta tämän viikon aikana. Hankintamenettely poikkesi aikaisemmasta keskeisesti siten, että laadun painotus laski aikaisemmasta 50 prosentista 20 prosenttiin. Uudistus perustellaan Aalto yliopiston taloustieteen työryhmän ja Kelan yhdessä tuottamalla raportilla, jonka mukaan Kelan vaativasta lääkinnällisestä kuntoutuksesta maksamat hinnat olisivat liian korkeita. Uusi hankintamenettely on nyt johtanut tilanteeseen, jossa merkittävä osa kuntoutuksen, erityisesti fysioterapian, asiantuntijuutta jäi sopimusten ulkopuolelle.

### Hankintamenettelyn taustaselvitys tulee altistaa julkiselle keskustelulle

Kela perustelee vuoden 2018 vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen hankintaan tekemiänsä muutoksia Kelan ja Aalto yliopiston työryhmän yhteisellä, vain osin julkaistulla raportilla. Julkisenä laitoksena Kelan veroilla rahoitettu palvelujen hankinta tulee kuitenkin olla avointa julkiselle keskustelulle. Tästä syystä myöskään tutkimustietoa ei tule käyttää toimintatapojen muuttamisen perusteena, mikäli tutkimustietoa ei ole altistettu avoimelle kritiikille. Valittavasti Aalto yliopiston raportista Kelan vaativasta lääkinnällisestä kuntoutuksesta on julkaistu ainoastaan tiivistelmä, joka ei tarjoa tarpeeksi tietoa selvityksessä käytetyistä aineistosta, eikä anna vakuuttavia perusteita raportin johtopäätöksille.

### Kelan ja kuntien hankinta-aineistot eivät ole vertailukelpoisia

Vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen hankintojen taustalla oleva raportti pyrkii vertailemaan kuntien ja Kelan hankintamenettelyjä analysoimalla Kelan ja kuntien hankinta-aineistoja, joista käy ilmi tuottajien kilpailutuksessa tekemät tarjoukset. Analyysin mukaan kuntien hankintamenettely on tehokkaampi, koska keskimääräinen tarjottu hinta kuntien kilpailutuksessa on alhaisempi kuin keskimääräinen tarjottu hinta Kelan kilpailutuksessa. Vertailuasetelma on kuitenkin epäonnistunut, eikä kyseistä johtopäätöstä tulisi tehdä. Kuntien ja Kelan hankinta-aineistot eivät ole vertailukelpoisia siinä mielessä, että erot keskimääräisissä tarjotuissa hinnoissa voisi lukea erilaisten hankintamenettelyjen syyksi.

Kuntien ja Kelan hankinta-aineiston vertailukelvottomuus johtuu siitä, että kunnille tuottavat palveluntarjoajat ja heidän asiakkaansa ovat systemaattisesti erilaisia kuin Kelalle tuottavat palveluntarjoajat ja heidän asiakkaansa. Tälle valikoitumiselle on useita syitä.

Ensinnäkin, raportin analysoimassa hankinnoissa tuottajat pisteytetään heidän tarjoamansa hinnan ja heidän arvioidun laatunsa perusteella. Se kuinka laatua ja hintaa on painotettu, kuitenkin eroaa Kelan ja kuntien hankinta-aineistojen välillä. Kela painotti raportin käsittelemässä hankinnassa laatua ja hintaa tasaisesti, kun taas kunnilla on käytössä erilaisia hintalaatukriteereitä. Raportti ei ota tätä lainkaan huomioon.

On todennäköistä, että palveluntuottajilla, jotka pystyvät kilpailemaan laadulla on etulyöntiasema Kelan kilpailutuksessa, kun taas palveluntuottajilla, jotka pystyvät kilpailemaan hinnalla, on etulyöntiasema kuntien kilpailutuksessa. Seuraus tästä on, että Kelan kilpailutukseen valikoituu Kelan laatukriteerit täyttäviä, mutta korkeahintaisia tuottajia ja kuntien kilpailutukseen valikoituu matalahintaisempia ja kuntien laatukriteerit täyttäviä tuottajia.

Toiseksi, valikoitumista tapahtuu myös asiakkaiden ja heidän tarvitsemiensa palvelujen suhteen. Kelan standardit, nykyisin palvelukuvaukset, sekä lainsäädäntö määrittelevät ne asiakkaat, jotka kuuluvat Kelan kuntoutuspalveluiden piiriin. Nämä asiakkaat eivät tällöin kuulu kuntien palveluiden piiriin. Asiakkaat, ja siten heidän tarvitsemansa palvelut, eivät siis jatkautu sattumanvaraisesti kuntien ja Kelan välille, vaan kuntien kuntoutettavat eroavat systemaattisesti Kelan kuntoutettavista.

Kelan ja kuntien hankinta-aineistojen erot tarjotuissa hinnoissa eivät siis välttämättä heijastele hankintamekanismien tehokkuuseroja, vaan palveluntuottajien ja heidän asiakkaidensa valikoitumista kunnan ja Kelan piiriin. Kunnille tuottamaan valikoituu palveluntuottajia alhaisemmilla tuotantokustannuksilla kuin Kelalle, eikä eroja hankinta-aineistoissa voi laittaa erilaisten hankintamekanismien syyksi. Tällöin analyysin tulosten tulkinta tuotantokustannusten ylittävistä hinnoista Kelan piirissä ei ole pätevä.

### **Johtopäätökset ovat osin harhaanjohtavia**

Kela perustelee hintakilpailun lisäämistä julkaisemattomalla raportilla, jonka tiivistelmästä voidaan kuitenkin tulkita, että johtopäätös tuotantokustannusten yläpuolelle nousseista hinnoista vaativassa lääkinnällisessä kuntoutuksessa on harhaanjohtava. Tällöin, mikäli, kuntoutuspalvelujen tuottajat todellisuudessa tarjoavat tuotantokustannustensa mukaisia hintoja, on hinnan painottamisen lisäämisen suoraviivainen lopputulos tuotetun palvelun laadun heikkeneminen ja terapian huippuasiantuntijuuden menettäminen.

Tiina Mäkinen  
1.puheenjohtaja  
[tiina.makinen@suomenfysioterapeutit.fi](mailto:tiina.makinen@suomenfysioterapeutit.fi)  
040 507 7382

Kristina Holmberg  
2. puheenjohtaja  
[kristina.holmberg@toimintaterapeuttiliito.fi](mailto:kristina.holmberg@toimintaterapeuttiliito.fi)  
040 759 5588

Asiantuntijana analyysin tekemisessä on toiminut ekonomisti, KTM Juho Alasalmi.

Liite: VAATIVAN LÄÄKINNÄLLISEN KUNTOUKSEN HANKINTA – KELA 2017. Kommentteja hankintojen suunnittelua varten. Aalto-yliopiston taloustieteen työryhmä 15.2.2018.

