

## LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA LAIKSI ASIAKKAAN VALINNANVAPAUDESTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) on 9.11.2017 pyytänyt sote-asiantuntijaryhmän jäseniltä kirjallista arviota 3.11.2017 päivätyistä hallituksen esitysluonnoksesta laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (valinnanvapauslaki).

Sosiaali- ja terveysministeriö on erityisesti pyytänyt arvioimaan esitysluonnosta seuraavien kysymysten osalta:

1. voidaanko ehdotetulla valinnanvapauslailla osaltaan kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä parantaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta;
2. antaako lakiluonnos asiakkaalle riittävät mahdollisuudet hakeutua asiakkaan omaan tilanteeseen sopivaan palveluun;
3. jos asiakkaalla on laaja-alaisia palvelutarpeita, toteutuuko lakiluonnoksen perusteella asiakkaan mahdollisuus saada tarpeen mukaisella tavalla yhteen sovitettuja palveluja sekä
4. antaako esitys maakunnille riittävät edellytykset järjestämisvastuun toteuttamiseen.

STM:n sote-asiantuntijaryhmä on 3.10.2017 antanut lausuntonsa 18.9.2017 päivätyistä esitysluonnoksesta valinnanvapauslaiksi (liite 1). Tuossa lausunnossa on jo otettu kantaa mm. palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen ja riittävyyteen sekä asiakassetelin velvoittavuuteen ja maakunnan päätösvaltaan asiakassetelin käytöstä.

Hyvinvointi on Suomessa polarisoitunut vahvasti viimeisen lähes 30 vuoden aikana. Talousongelmista huolimatta hyvinvointi on yleisesti lisääntynyt - mitattiinpa sitä kulutusmahdollisuuksina, onnellisuuden kokemuksina<sup>1</sup> tai elinikänä. Pitkäaikaisesta köyhyydestä kertoo se, että toimeentulotuen on tullut yhä useammille kotitalouksille pysyvä tulonlähde.<sup>2</sup> Kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrä on kaksinkertaistunut 1990-luvun alusta.<sup>3</sup> Leipäjonoista on tullut pysyvä osa viimesijaista toimeentuloturva.<sup>4</sup> Koulutus- ja tulo-ryhmien sosioekonomiset erot elinajanodotteessa kasvoivat kaventamiseen pyrkivistä ponnisteluista huolimatta merkittävästi vuosina 1988–2007. Erojen kasvu pysähtyi 2010-luvulla lukuun ottamatta naisten eroja koulutusryhmittäin.<sup>5</sup> Sosiaaliset ongelmat – pitkäaikaistyöttömyys, köyhyys, lasten pahoinvointi, yksinäi-

<sup>1</sup> Helliwell, J., Layard, R., & Sachs, J. (2017). World Happiness Report 2017, New York: Sustainable Development Solutions Network.

<sup>2</sup> THL (2016): Toimeentulotuki 2015. Helsinki.

[http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131612/Tr19\\_16.pdf?sequence=4](http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131612/Tr19_16.pdf?sequence=4)

<sup>3</sup> THL (2016): Lastensuojelu 2015. Helsinki.

[http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131625/Tr20\\_16.pdf?sequence=4](http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131625/Tr20_16.pdf?sequence=4)

<sup>4</sup> Ohisalo, Maria & Saari, Juho (2014): Kuka seisoo leipäjonossa? Ruoka-apu 2010-luvun Suomessa. Kunnallissalan kehittämissätiö. [http://www.kaks.fi/sites/default/files/TutkJulk\\_83\\_net.pdf](http://www.kaks.fi/sites/default/files/TutkJulk_83_net.pdf)

<sup>5</sup> Tarkiainen, Lasse & Martikainen, Pekka & Peltonen, Riina & Remes, Hanna (2017): Sosiaaliryhmien elinajanodote-erojen kasvu on pääosin pysähtynyt. Suomen Lääkärilehti 9:588-593.

syys, syrjäytyminen – kietoutuvat yhteen terveysongelmien kanssa ja siirtyvät usein sukupolvelta toiselle. Ylisukupolvista huono-osaisuutta selittää eniten vanhempien ei-materiaalisten resurssien puute.<sup>6</sup>

Ongelmien kasaantuminen näkyy jo nuoruusiässä.<sup>7</sup> Ongelmat näkyvät väestöryhmien eroissa. 1990-luvun alun laman jälkeen työmarkkinoilta syrjäytyminen loi Suomeen köyhyysongelman, joka paitsi erottaa meidät muista Pohjoismaista<sup>8</sup>, korostaa tarvetta uudistaa sosiaali- ja terveyspalveluidenväestön kohdentumista terveys- ja hyvinvointierojen kaventamiseksi.

Vauraissa yhteiskunnissa, joissa terveysmenot ylittävät 2 000 USD per capita ja joissa ympäristöterveys-haittoja (liikenne, ilma, työtapaturmat, jne.) on vähennetty, sosioekonomisten ryhmien terveyserojen suurimmat selittäjät ovat elintavat (terveyskäyttäytyminen) ja perimä. Palvelut ja niiden käyttö selittävät noin viidenneksen eroista. Terveyspalvelujen alikäyttö voi johtua seuraavista syistä:

- kansalainen ei tiedosta omia tai läheistensä terveysongelmia eikä siksi hakeudu hoitoon: *alikäyttöongelma*
- kansalainen tiedostaa tarpeensa, mutta hakeutuminen on vaikeaa tai kallista: *saavutettavuusongelma*
- kansalainen hakeutuu hoitoon, mutta joutuu odottamaan liian kauan: *jonotusongelma*
- kansalainen hakeutuu hoitoon, mutta sopivia hoitomuotoja ei ole tarjolla tai niiden integraatio ja koordinaatio ovat puutteellisia: *saatavuusongelma* (luukulta-luukulle pompottelu).

Alikäyttöongelmaan voi ensisijaisesti vaikuttaa terveyskasvatuksella.

Saavutettavuusongelmaan voi vaikuttaa palveluverkon kautta, esim. lähipalvelut (terveyskioskit, on-demand perusterveydenhuolto ilman ajanvarausta), matalan kynnyksen palvelut, ja sähköiset palvelut. Myös asiakasmaksuilla on merkitystä palvelujen saavutettavuuteen matalan tulotason sosioekonomisille ryhmille.

Jonotusongelma on johtamisongelma, joka liittyy käytettävissä olevaan kapasiteettiin, kysynnän hallintaan ja hoitopolkujen koordinointiin.

Saatavuusongelma riippuu valikoimasta (mitä kaikkea on saatavilla yhdestä palvelupisteestä). Jos valikoima on kapea, joudutaan turvautumaan lähetteisiin, mistä seuraa koordinaatio-ongelmia. Moniongelmaisten kohdalla kysymys on palvelujen integraatiosta henkilötasolla, ts. voidaanko kullekin luoda diagnoosi ja hoitosuunnitelma, jossa tuodaan yhteen kaikki olennaiset ongelmat ja niihin erikoistuneet palvelutuottajat.

STM:n 9.11.2017 esittämien kysymysten osalta totean seuraavaa:

1. Voideaanko ehdotetulla valinnanvapauslailla osaltaan kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä parantaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta

<sup>6</sup> Vauhkonen, Teemu & Kallio, Johanna & Erola, Jani 2017: Sosiaalisen huono-osaisuuden ylisukupolvisuus Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka Vol.82 5/2017. 501-512.

<sup>7</sup> Karvonen, Sakari & Kestilä, Laura (2014): Nuorten aikuisten syrjäytymisvaaraan liittyvä huono-osaisuus. Teoksessa Vaarama, Marja & Karvonen, Sakari & Kestilä, Laura & Moisio Pasi & Muuri, Anu (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2014. THL, Tampere.

Berg, Noora & Huurre, Taina & Kiviruusu, Olli & Aro, Hillevi (2011): Nuoruusiän huono-osaisuus ja sen kasautumisen yhteys kuolleisuuteen. Seurantatutkimus 16-vuotiaista nuorista. Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti 48, 168–181

<sup>8</sup> Nordic Social Statistical Committee Nososco (2015): Social Protection in the Nordic Countries 2013/2014 — Scope, expenditure and financing (Version 60:2015). Copenhagen, Denmark, sivu 29. <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:882555/FULLTEXT01.pdf>

Sote-uudistusta arvioitaessa on syytä muistaa, että erityisesti Suomen terveystalouden järjestelmä on kansainvälisen mittapuun mukaan poikkeuksellisen kustannustehokas: saamme suhteellisen vähällä rahalla suhteellisen paljon terveyttä ja hyvinvointia. Ongelmana on kuitenkin se, että palvelut – erityisesti avoterveydenhuolto - kohdentuvat liiaksi jo etukäteen paremmissa asemassa oleville.<sup>9</sup>

Palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden kannalta järjestämisvastuussa olevalla maakunnalla tulee olla sekä riittävät taloudelliset voimavarat että riittävä tuotantokapasiteetti (henkilöstö, tilat, laitteet, tietojärjestelmät) tarvittavien palvelujen tuottamiseen. Lainsäädännön tulee lisäksi pystyä varmistamaan sekä palvelujen tarveperusteinen saatavuus että palvelujen kohdistuminen niin, että väestön terveys- ja sosiaaliset hyvinvointierot kaventuvat. Tämä tarkoittaa käytännössä resurssien suuntaamista nykyistä selvemmin pienituloisimmille, vähemmän koulutetuille ja huono-osaisille. Erityisesti matalaan sosioekonomiseen asemaan usein liittyvät moninaiset palvelutarpeet tulisi huomioida ja resursseja suunnata enenevästi niille alueille, missä kuolleisuuden taso ja tuloryhmien välinen eriarvoisuus ovat suurimpia.<sup>10</sup> Näiden tavoitteiden tulee toteutua paitsi kunkin maakunnan sisällä myös koko valtakunnan tasolla. Vaarana on, että erityisesti esitysluonnoksessa ehdotettu asiakassetelin käyttö ja jossain määrin myös henkilökohtainen budjetti suuntaavat sote-voimavaroja jo etukäteen paremmissa asemassa oleville, mikä estää maakuntien pyrkimyksiä ohjata resurssien käyttöä terveys- ja sosiaalisten hyvinvointierojen kaventamiseksi.

Yksi sote-uudistuksen lähtötavoitteista on ollut kaventaa terveys- ja sosiaalisia hyvinvointieroja parantamalla palvelujen saatavuutta. Valinnanvapaus voi Ruotsin kokemusten perusteella vahvistaa perusterveydenhuollon palveluita. Kilpailun vaikutuksista palvelujen parempaan saatavuuteen on muualtakin näyttöä.<sup>11</sup> Pohjoismaissa (Ruotsi ja Norja) valinnanvapaus perustason palveluiden osalta on kuitenkin johtanut palvelujen parantumiseen nimenomaan kasvukeskuksissa, mutta parantumista ei ole samassa määrin tapahtunut haja-asutusalueilla. Vaarana on alueellisten erojen kasvaminen. Resurssien (esim. perusterveydenhuollon lääkäreiden) kohdentumista on Suomeen ehdotetussa järjestelmässä hyvin vaikea ohjata. Ruotsissa valinnanvapaus on lisännyt suhteellisen terveiden potilaiden palveluiden käyttöä, mikä viittaa siihen, ettei valinnanvapaus ole ainakaan kaventanut terveyseroja Ruotsissa. Valinnanvapaudella voi olla muita terveys- tai sosiaalipalvelujärjestelmän kannalta myönteisiä vaikutuksia<sup>12</sup>, mutta saatavilla ei ole näyttöä siitä, että se auttaisi terveys- ja sosiaalisten hyvinvointierojen kaventamisessa.

Palvelujen saavutettavuuden ja saatavuuden välillä on ristiriita: Jos saavutettavuutta yritetään korjata tiheällä lähipalveluverkolla, niissä ei voi olla kovin runsasta valikoimaa, mikä puolestaan heikentää saatavuutta, ellei samalla kehitetä erityisiä käytänteitä sujuvasta jatkohoitoon ohjauksesta. Sote –keskusten niukka kapi- taatiokorvaus ja siitä seuraava suppea palveluvalikoima voi edistää saavutettavuutta, mutta haitata saatavuutta ja integraatiota. On kyseenalaista, miten valinnanvapaus voisi edistää em. tekijöitä. Lainsäädännön ei tule mikromanageerata tämän tason ilmiöitä, vaan sen tulisi tarjota palvelutuottajille kannustimia kehittää ratkaisuja näihin ongelmiin. Kannustimet puolestaan edellyttävät täsmällistä tietoa väestö terveydentilasta ja palvelujen käytöstä, sekä ennustavaa analytiikkaa riskiryhmistä.

Palveluiden uudistamisessa alueellisen ja väestöryhmien välisen eriarvoisuuden kaventaminen edellyttää sitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiosta huolehditaan. Paljon palveluita käyttävien ryhmään kuuluu jo etukäteen heikossa asemassa olevista muun muassa lastensuojelun, päihdepalveluiden, vammais- palveluiden ja kehitysvammais- palveluiden sekä psykiatrian erikoissairaanhoidon asiakkaita.<sup>13</sup> Kyseessä ovat useimmiten sosiaalihuollon palveluiden piirissä olevat ryhmät, ja kuitenkin sosiaalihuollon integraatio

<sup>9</sup> Ks. tuore yhteenveto <http://sosiaalivakuutus.fi/suomen-terveydenhoitojarjestelma-eun-epatas-a-arvoisimpia/>

<sup>10</sup> Kainuun ja Savon pienituloisilla eniten ennenaikaisen kuoleman vuoksi menetettyjä elinvuosia.

THL Tiedote 9.3.2017 tutkimusprofessori Seppo Koskinen.

<sup>11</sup> Gaynor, M., Town, R. (2011) Competition in Health Care Markets. Handbook of Health Economics 2, s. 499-637.

<sup>12</sup> Erhola, Marina & Jonsson, Pia Maria & Pekurinen, Markku & Teperi, Juha (2013): Jonottamatta hoitoon. THL:n aloite perusterveydenhuollon vahvistamiseksi. Terveyden ja Hyvinvoinnin Laitos, Helsinki.

<sup>13</sup> Leskelä, Riitta-Leena ym. (2013): Paljon sosiaali- ja terveystalouden käyttävät asukkaat Oulussa. Lääkärilehti, 68(48): 3163–3169.

toteutuu esitetystä mallista hankalimmin. Valinnanvapauslaki vaikeuttaa palveluintegraation toteuttamista erityisesti asiakasohjelmien takia, jossa palveluketju pirstoutuu.

Työterveyshuolto on edelleen jokseenkin kokonaan reformin ulkopuolella, mikä on selkeä ongelma palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden sekä terveys- ja sosiaalisten hyvinvointierojen kaventamisen kannalta. Tällä hetkellä 1,8 miljoona suomalaista saa perusterveydenhuollon palvelunsa työterveyshuollon kautta, joten sen jättäminen reformikokonaisuuden ulkopuolelle vähentää selvästi yhdenvertaisen ja kokonaisuudessaan kustannustehokkaan sekä toimintavarmen palvelujärjestelmän kehittymistä. Työterveyshuolto ei myöskään integroidu sosiaalipalveluihin.

Palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden kannalta on keskeistä, että palvelu- ja hoitokäytännöt sekä hoito- ja palveluketjut ovat eri alueilla yhdenmukaisia ja tuottavat suositusten mukaisia laadukkaita palveluja. Monituottajamallissa - ja potilaiden ja asiakkaiden käyttäessä omaa harkintaansa palvelujen suhteen - on hyvin vaikea varmistaa, että eri alueilla ja eri asiakkaille/potilaille tarjotut palvelut muodostavat vaikuttavan kokonaisuuden. Tämä aiheuttaa riskin sille, että merkittävä joukko asiakkaita tai potilaita ei saa asianmukaisia palveluja, mikä helposti johtaa terveys- ja sosiaalisten hyvinvointierojen kasvuun.

Tarveperusteisten palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden kannalta kriittistä on se, miten valinnanvapaus ohjaa palveluiden käyttöä. Vaarana on, että sellaisten asiakkaiden ja potilaiden, jotka eivät pysty valinnanvapautta käyttämään, palvelutarpeet eivät tule yhdenvertaisesti tyydytetyksi valinnanvapautta hyödyntävien henkilöiden kanssa. Tilanne on erityisen haastava, jos valinnanvapauden toteuttaminen priorisoidaan ja sosiaali- ja terveydenhuollon kulujen kasvua samalla kontrolloidaan tiukalla kehysbudjetoinnilla. Tällöin riskinä on, että muiden palvelujen rahoitusta ja resursointia joudutaan leikkaamaan. Henkilön kyky ja taito käyttää palveluja ei voi eikä saa olla peruste sille, saako henkilö ja miten hän saa palveluja.

Katson, että

- terveys- ja sosiaalisten hyvinvointierojen kaventamiselle on selvä tarve
- valinnanvapauslaki voi parantaa perustason terveyspalvelujen saatavuutta, mutta alueellisesti tämä voi olla jopa epätodennäköistä
- valinnanvapauslaki voi parantaa niiden sosiaalipalveluja tarvitsevien henkilöiden asemaa, joiden toimintakyky on riittävä uudistuvan järjestelmän tuomien mahdollisuuksien hahmottamiseksi
- valinnanvapaus ei kuitenkaan ulotu sosiaali- ja terveydenhuollon integraation kannalta yhdenmukaisella tavalla sosiaalipalveluihin
- valinnanvapauslaki ei varmista resurssien yhdenvertaista kohdentumista ja voi jopa lisätä terveys- ja sosiaalisen hyvinvoinnin eroja
- valinnanvapauslaki voi heikentää sellaisten potilaiden/asiakkaiden palvelujen saatavuutta, jotka eivät pysty valinnanvapautta käyttämään
- valinnanvapauden kautta lisääntynyt resurssitarve voi heikentää sellaisten palvelujen resursseja ja sitä kautta myös saatavuutta, joita valinnanvapaus ei koske (päivystys, vaativa sairaanhoito) ja merkitä ”käänteistä priorisointia”. Tällöin yhteiskunnan resursseista kohdennetaan aiempaa suurempi osa kiireettömään hoitoon.
- valinnanvapauden priorisoiminen tuottaa asiakkaan kannalta monimutkaisen palveluiden järjestelmän, jossa palveluketjut (ainakin useampia palveluita tarvitsevilla) katkeavat

2. Antaako lakiluonnos asiakkaalle riittävät mahdollisuudet hakeutua asiakkaan omaan tilanteeseen sopivaan palveluun

Palvelujen asiakaslähtöisyyden lisääminen on keskeinen tavoite eurooppalaisissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmissä. Ei kuitenkaan ole olemassa mitään yleisesti hyväksyttyä ja validoitua tapaa arvioida palvelujärjestelmän asiakaslähtöisyyttä.<sup>14</sup> Tämä juontaa asiakaslähtöisyyden käsitteen epäselkeydestä, sillä se ei lopulta kerro asiakkaan asemasta ja oikeuksista tai osallisuuden mahdollisuuksista palveluissa. Käsite jää tyypillisesti hyvää tarkoittavaksi tavoitekieliseksi mantraksi. Valinnanvapauden ajatuksellisena lähtökohtana on, että asiakas/potilas ymmärtää sekä oman palvelutarpeensa että tuottajien tarjonnan ja laadun ja osaa sen perusteella valita ”sopivat palvelut”. Historiallisesti tarkastellen tämä lähtökohta ei ole koskaan toiminut. Esimerkiksi lääkäriin harjoittamisen rajoitusten perustana on ollut tarve varmistaa potilasturvallisuus ja suojata potilaita palveluun markkinoilta ”puoskareilta”. Lääkkeiden ja lääkintälaitteiden myyntilupapäätöksillä on taas rajoitettu näiden tuotteiden markkinointia suoraan kuluttajille.

Terveystaloustieteessä terveydenhuollon markkinaehtoistamisen ongelmaksi onkin aina nähty tiedollinen epäsuhta palvelun käyttäjän sekä palvelun tarjoajan välillä.<sup>15</sup> Toisin sanoen palvelujen tarjoaja pystyy lisäämään palvelujen tarvetta ja käyttöä, eikä palvelun käyttäjä osaa valita itselleen aidosti hyödyllisiä palveluja. Sama pätee erityisesti vaativimpiin sosiaalipalveluihin ja tilanteisiin, joissa asiakkaalla on useita palvelutarpeita. Tätä tiedollista epäsuhtaa (information asymmetry) ei valinnanvapauslaki poista, mutta se kärjistää eri ryhmien välisiä eroja järjestelmässä tarvittavassa palvelu(kuluttaja)osaamisessa.

Keskeinen ongelma valinnanvapauden toteuttamisessa onkin, määrittäykö ”sopiva palvelu” subjektiivisesti vai objektiivisesti. Potilaan ja asiakkaan kokemus saamastaan hoidosta/palvelusta on tärkeä esimerkiksi kroonisten sairauksien ehkäisemisen tai päihdehuollon hoitoon sitoutumisen kannalta. Terveydenhuollossa on kuitenkin erityisesti erikoissairaanhoidossa kokonaisuuksia, joissa potilaan kokemus ei ole niin määrittävä hoidon onnistumisen kannalta. Hyvän hoidon lopputulos voi määräytyä silloin helposti sellaisista ammatilaisen/tuottajan ominaisuuksista, joita asiakas ei lainkaan hahmota valintaa tehdessään. Sama pätee vaativiin sosiaalipalveluihin, kuten päihdehoitoon ja lastensuojeluun. Kevyimmissä (suoritetyyppisissä) sosiaalipalveluissa, kuten vanhusten kotipalveluissa, on saatu hyviä kokemuksia palvelusetelillä toteutetusta valinnanvapaudesta.

Valinnanvapauslakiin sisältyy hallinnollisesti raskaita ja käytännössä monimutkaisesti toteutettavia säännöksiä palvelutarpeen arvioinnista. Toisaalta lakiin sisältyy runsaasti säännöksiä potilaan/asiakkaan toiveiden huomioimisesta, jotka mahdollistavat myös ns. palvelushoppailun. Ei ole näyttöön perustuvaa aineistoa sen suhteen, että valinnanvapauslaissa esitetty palvelutarpeen arvioinnin malli toimisi asiakasta/potilasta tyydyttävällä tai kansanterveyttä tai sosiaalista hyvinvointia hyödyttävällä tavalla pidemmässä tarkastelussa.

Valinnanvapausmalli soveltuu parhaiten palvelutarpeisiin, jotka ovat selkeitä ja yksi asia kerrallaan hoidettavia. Usein palvelutarpeet kuitenkin kimppuuntuvat yhteen sekä sosiaali- että terveyspalveluja edellyttäväksi tai useampia terveys- tai sosiaalipalveluja vaativiksi. Näissä useiden tarpeiden tilanteissa asiakkai-

<sup>14</sup> Ks EXPH: Draft opinion on Benchmarking access to healthcare in the EU “User experience is also a multidimensional construct. It is subject to numerous biases and is time dependent. Thus, a service perceived as unacceptable immediately after it was received may be reassessed more favourably later, and vice versa. It covers all aspects of the care provided, including both clinical interventions and what might be described as customer experience, such as the extent to which the patient is welcomed to the facility, the quality of the facility, encompassing such issues as ease of navigation around it, comfort, choice and quality of food, and facilities for friends and relatives. It also includes the extent to which patients’ preferences are taken into account. This is especially challenging. While there is a growing consensus that the decision to intervene should be taken jointly by the patient and their health provider, or increasingly, multidisciplinary team of providers, based on the provision of appropriate information, there are also some patients that would prefer that the choice be taken for them. Clearly, it is important that all those involved in such decisions find the right balance.” [https://ec.europa.eu/health/expert\\_panel/events\\_en](https://ec.europa.eu/health/expert_panel/events_en). 12.11.2017

<sup>15</sup> Klassikkoviitteenä informaation asymmetrialle terveydenhuollossa: Arrow K: Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care. *American Economic Review* 1963: 53, 941-973

den/potilaiden ohjautuminen tarpeenmukaisesti on monimutkaisessa palveluvalikossa vaikeaa. Asiakkaiden tilanteet myös muuttuvat nopeasti, mihin valinnanvapauden mahdollisuudet eivät ehdi aina realisoitua. Valinnanvapauden käyttäminen vaatii joka tapauksessa runsaasti palveluohjausta, mikä myös lisää resurssien tarvetta ja mallin kustannuksia. Integraatio monimutkaistuu, kun on useita erillisiä toimijoita. Esimerkiksi sosiaalipalvelujen tuottajan edellytykset havaita palvelutarve riippuvat terveydenhuollon tuottajasta, jolla puolestaan ei aina ole tähän tarvittavaa asiantuntemusta.

Lakiesityksen yhtenä lähtökohtana on luoda markkinoita, joilla maakunnan asukkailla olisi mahdollisuus valita suoran valinnan, asiakassetelien ja henkilökohtaisen budjetin palvelutuottajien välillä omaan tilanteeseensa sopiva palvelu. Jotta valinta olisi yleensä mahdollinen, maakunnan olisi varmistettava, että jokaista valinnan piirissä olevaa palvelua tarjosi vähintään kaksi tuottajaa. Tuottajia olisi hyvä olla enemmänkin, jotta yksi tuottaja ei voisi saada määräävää markkina-asemaa. Määrävä markkina-asema voi vallita myös maakunnan jollakin osa-alueella. Toisaalta, mitä enemmän palvelun tarjoajia on, sitä enemmän niiden vertailu vaatii asiakkailta tietoa ja osaamista, jolloin heikommissa asemassa olevat jäävät myös palveluiden käyttäjinä heikompaan asemaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon johtajilla ei ole kokemusta markkinoiden luomisesta. Esimerkiksi Ruotsissa maakäräjillä on lain perusteella vastuu vain perusterveydenhuollon markkinoiden ylläpitämisestä. Tämänkin tehtävä on osoittautunut vaikeaksi, eikä esimerkiksi terveystalouden tavoitteiden mukaisten korvausmallien laatimisessa ole täysin onnistuttu. Lisäksi meiltä puuttuu toistaiseksi vielä pitkän aikaa riittävä tietoperusta palveluiden tosiasialliseen vertailuun.

Totean tältä osin, että:

- valinnanvapauslaissa esitetty palveluihin hakeutumisen malli on uusi eikä näyttöä sen vaikuttavuudesta ole sen paremmin kansanterveyden ja kansallisen sosiaalisen hyvinvoinnin rakentumisen kuin yksilöiden edun kannalta
- valinnanvapauden malli toimii parhaiten selkeissä, yhden palvelutarpeen tilanteissa, mutta se kohtaa vaikeuksia useampiin samanaikaisiin tarpeisiin vastaamisessa
- malli edellyttää laajaa ja resursseja edellyttävää palveluohjauksen organisoimista
- palvelujen tarjoajan ja palvelujen käyttäjän välillä on tiedollinen epäsuhta, mikä helposti johtaa palvelun käyttäjän kannalta epätarkoituksenmukaisten ja vieraita intressejä toteuttavien palvelujen valintaan
- asiakastyytyväisyys on moniulotteisesti määrittyvä suure, eikä ole olemassa luotettavaa menetelmää sen mittaamiseen. Asiakastyytyvyyteen vaikuttaa lopulta hoidon lopputulos, eikä pelkkä lyhyt asiakaskokemus palvelutapahtumasta ja sen valinnasta
- sosiaalihuollon suoritetyyppisissä palveluissa on palvelusetelijärjestelmää käytetty monin paikoin hyvin tuloksin. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakassetelille kaavailut uudet käyttökohteet saattavat parantaa niiden asiakkaiden asemaa, jotka ovat riittävän vahvoja ja toimintakykyisiä valitsemaan eri palveluntuottajien välillä.

### 3. Jos asiakkaalla on laaja-alaisia palvelutarpeita, toteutuuko lakiluonnoksen perusteella asiakkaan mahdollisuus saada tarpeen mukaisella tavalla yhteen sovitettuja palveluja

Kysymyksenasetteluun sisältyy asiakasnäkökulmissa esiintyviä hankalia käsitteitä, kuten mitä tarkoitetaan asiakkaan laaja-alaisilla palveluilla, milloin asiakas luetaan laaja-alaisesti palveluja tarvitseväksi ja mitä tämä ajateltu erityisyys palveluissa tuottaa. Siihen sisältyy implisiittisesti myös runsaasti viljelty ilmaisu *paljon palveluja tarvitsevista asiakkaista*, jotka nähdään usein järjestelmän ongelmina, ei niinkään ihmisinä, joihin palveluissa tulisi eniten investoida. Heidät saatetaan myös luokitella lähinnä sosiaalihuollon palveluita tarvitseväksi osaamatta tarttua heidän kokonaistarpeisiinsa. Kun palvelutarpeita on samanaikaisesti monia, mitä nämä asiakkaat käytännössä valitsevat.

Sote-uudistuksen alkuperäisenä tavoitteena oli parantaa palvelujen vaikuttavuutta integroimalla palvelukokonaisuuksia. Kuten tuoreessa Duodecim-lehden pääkirjoituksessa todetaan: *”...peruspalveluita koskeva valinnanvapaus rikkoo toiminnan integraatiotavoitteen mahdollisimman täydellisesti. Tuhoa täydennetään vielä pelkkiä peruspalveluita koskevalla kapitaatiolla, jossa korvaukset määräytyvät listautuneiden potilaiden tai asiakkaiden määrän mukaan, jolloin palveluntuottajien kannusteet vaihtuvat kesken hoitoketjun. Omien kustannusten välttely alkaa kukoistaa ennennäkemättömällä tavalla, kun toimijat alkavat siirrellä hoitovastuita toisilleen omaa taloudellista hyötyään tavoitellen. Suurin hyötyjäryhmä ovat riitoja ja vastuita selvittävät juristit. Potilaat joutuvat pahenevan pallottelun kohteeksi, ja Suomen kansantalous kantaa suurimmat tappiot...”*<sup>16</sup>

Valinnanvapauslakiin esitetty asiakassuunnitelma voi joltain osin ja erillisryhmien osalta parantaa palvelujen yhteen sovittamista. Asiakassuunnitelman laatiminen on annettu pääosin maakunnan liikelaitoksen ja sote-keskuksen tehtäväksi. Jotta potilaan hoito toteutuisi asianmukaisesti, tulee hoitoa toteuttavan sote-keskuksen olla hoidon edetessä jatkuvasti yhteydessä liikelaitokseen, jotta asiakassuunnitelma päivittyy vastaamaan potilaan hoidon ja huollon tarvetta. Eri tilanteissa suunnitelmat myös rakentuvat eri tavoin, esimerkiksi sosiaalihuollon palveluiden osalta vastuu kuuluu kokonaan maakunnan liikelaitokselle. Käytännön toiminnassa, varsinkin monia palveluita sisältävien palvelusuunnitelmien vastuusuhteet tulevat olemaan hankalia organisoida.

Valinnanvapaus voisi periaatteessa edistää integraatiota, jos markkinoille syntyy integroitujen palvelukokonaisuuksia ja jos potilaat ja asiakkaat suosivat niitä valinnoissaan. Esitetty asiakassetelimali tekee kuitenkin tyhjäksi nämä mahdollisuudet, sillä se pilkkoo palvelut erillisiin tuotteisiin. Asiakassetelin perusteella palveluja tuottava toimija joutuu todennäköisesti toistuvasti neuvottelemaan asiakassetelin myöntäjän kanssa esimerkiksi asiakkaan/potilaan tarvitsemista tutkimuksista ja/tai palvelun ja hoidon intensiteetistä. Menettely on byrokraattinen ja paljon lisäkustannuksia aiheuttava sekä käytännölle vieras terveydenhuollossa, jossa asiantuntijat ovat kiireisiä ja usein vaikeasti tavoitettavissa. Myös asiakassuunnitelman juridinen velvoittavuus on hyvin epäselvä, koska sosiaali- ja terveydenhuollossa tilanteet voivat muuttua nopeasti ja suunnitelmatasoisina ne eivät rakennu varsinaisina velvoittavina palvelupäätöksinä.

Paljon palveluja tarvitsevilla asiakasryhmällä, erityisesti ikääntyneillä, on samanaikaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Asiakassuunnitelmalla pyritään korvaamaan puuttuvaa integraatiota eri palveluntuottajien välillä, mutta asetetut tavoitteet vaikuttavat epärealistisen suurilta. Järjestelmien tasolla toivottu integraatio pyritään tuottamaan järjestelmän sijasta yksilötasolla.

Integraation mahdollisuuksia estää myös se, että sosiaalihuollon palvelut eivät rakennu terveydenhuollon rinnalle palvelujärjestelmässä ja niiden rooli näyttyy vähemmän merkittävänä lähinnä terveyskeskuksia muistuttavissa sote-keskuksissa. Eroja tuottaa myös sosiaali- ja terveyspalveluiden erilainen lakisäätäinen toimintalogiikka, jossa osa sosiaalipalveluista perustuu hallintopäätöksiin. Tätä on pyritty ratkaisemaan tuottamalla sosiaalihuollon palvelut sote-keskuksiin maakuntien liikelaitosten jalkautuvien työntekijöiden avulla. Malli edellyttää kuitenkin, että sosiaalihuollon palvelujen tarvitsevien asiakkaiden saatavissa sote-keskuksissa on kokoaikaiset ja pysyvät palvelut, vaikka ne organisoitaisiin hallinnollisesti maakunnan toimesta. Esitetystä sosiaalihuollon palveluiden tuottamisesta on implisiittisesti esillä myös henkilöstön pienimuotoisuus, kun terveydenhuollon henkilöstön osalta vastaavaa ei esiinny.

Henkilökohtainen budjetti voi periaatteessa luoda mahdollisuuksia palveluintegraatioon. Malli käytöstä on kuitenkin melko vähän kokemusta. Malli on tarkoitus säätää subjektiiviseksi oikeudeksi, jolloin siihen liittyy samoja edellä kuvattuja ongelmia kuin asiakasseteliin. On epäselvää, voivatko maakunnat kohdentaa resursseja niitä eniten tarvitseville, jotka eivät välttämättä osaa vaatia ja räätälöidä itselleen henkilökohtaisia

<sup>16</sup> Heikinheimo M et al: Duodecim 2017;133(21):1975-6.

budjetteja. Henkilökohtaisen budjetin käyttö edellyttää runsasta palveluohjausta, mikä on tarpeen huomioida kokonaisuuden kustannusrakenteessa.

Käsitykseni mukaan:

- asiakkaan mahdollisuus saada tarpeen mukaisella tavalla yhteensovitetuista palveluista toteutuu ehdotetussa mallissa pääosin huonosti
- eri palveluntuottajien omat intressit ajavat helposti potilaan ja asiakkaan kokonaisedun ohi
- lakiesitykseen sisältyvä velvoite asiakassuunnitelman laatimiseen on hallinnollisesti raskas ja vastuusuhteiltaan epäselvä menettely ja asiakassuunnitelmaa on käytännössä hyvin vaikea pitää ajan tasalla muuttuvissa tilanteissa
- asiakassuunnitelma ei ole velvoittava, eikä tuota asiakkaalle varsinaisia oikeuksia
- peruspalvelujen puutteellinen integrointi aiheuttaa paljon palveluja tarvitsevalle haasteita selvittää tuottajaviidakkossa
- mielenterveys- ja päihdepalvelujen puute suoran valinnan palveluissa on merkittävä ongelma asiakkaan palvelujen yhteensovittamisen kannalta (erityisesti, koska näillä ryhmillä on riski päätyä paljon palveluja käyttäviksi asiakkaiksi)<sup>17</sup>
- maakunnan tuottamat sosiaalihuollon palvelut sote-keskuksissa tulisi olla kokoaikaisesti ja pysyvästi asiakkaiden saatavilla

#### 4. Antaako esitys maakunnille riittävät edellytykset järjestämisvastuun toteuttamiseen

Jotta maakunta voisi hallita taloudellisia resurssejaan eli tuottaa järjestämisvelvollisuuteen kuuluvat palvelut valtion siihen osoittaman määrärahan puitteissa, tulee sillä olla tieto alueensa väestön sairastavuudesta ja hyvinvoinnin tilasta sekä väestön tarvitsemista palveluista ja niiden kustannuksista. Jos suoran valinnan palveluista maksettava kapitaatiokorvaus jää liian alhaiseksi, ei palveluille löydy tuottajia. Jos suoriteperusteisesti korvattujen tuotteiden (esim. asiakassetelituotteet) määrä tai korvaus nousee suureksi, ylittyvät maakunnan käyttöön osoitetut määrärahat. Mikäli korvaukset huomioivat huonosti potilaan kustannusriskin, sairaampien ja hoitoa eniten tarvitsevien voi olla vaikeampi saada palvelua kilpailullisilta tuottajilta. Oikean tasapainon löytäminen kapitaatiokorvauksen ja suoriteperusteisten korvausten välille sekä asiakassetelien käytölle edellyttää usean vuoden talousarviosyklin läpikäymistä. Muussa tapauksessa rahoituksen yhdenvertainen kohdistuminen väestön palvelutarpeisiin ja rahoituksen riittävyys on arpapeliä.

Uudistuksen vaikutukset hyvinvointi- ja terveyseroihin ja palveluiden saatavuuteen voivat riippua keskeisesti rahoituskorvauksista. Maakuntien ja tuottajien rahoituskorvaukset tulisi suunnitella sellaiseksi, että ne kannustavat tarjoamaan palveluita niitä eniten tarvitseville. Korvauserusteilla on havaittu olevan vaikutusta myös siihen, mille hoito- tai maantieteellisille alueille tuottajat sijoittuvat.

Riskinä järjestämisvastuun toteuttamisen kannalta on myös uudistuksen aiheuttama hallitsematon henkilöstön liikkuvuus maakunnan liikelaitoksen ja yksityisten tuottajien välillä. Jos yksityisten toimijoiden palvelukseen siirtyy merkittävä määrä esim. erikoissairaanhoidon päivystystä varten tarvittavaa henkilöstöä, vaarantuu päivystyspalvelujen saatavuus varsinkin pienemmissä maakunnissa. Erityisen varovainen pitäisi-kin olla nopeissa muutoksissa sellaisten palvelujen osalta, joissa yhteiskunnan sisäinen turvallisuus edellyttää 7/24 -palveluja ja joihin liittyy viranomaistoimintaa (mm. erikoissairaanhoidon päivystys, sosiaalipäivystys ja lastensuojelu). Hallitsematon henkilöstön siirtyminen yksityisten tuottajien palvelukseen voi myös vaarantaa sote-henkilöstön koulutusta ja siten palveluiden laatua pidemmällä aikavälillä.

<sup>17</sup> Leskelä, R-L., Silander, K., Komssi, V., Koukkula, L., Soppela, J., Lehtonen, L.A. (2015) Paljon Erikoissairaanhoidon palveluita käyttävät potilaat. Suomen lääkärilehti. 70:43. pp. 2865-2872.



Maakunnan ohjaus eri palvelutuottajiin tapahtuisi esityksen perusteella monimutkaisena näyttäytyvänä liikelaitoksen sopimusohjauksena ja tuottajien valintana sekä heidän korvausten määrittämisenä. On tois- taiseksi erittäin epäselvää, miten tällainen malli tosiasiallisesti toimii. Tosiasiallisesti maakunnat eivät voi valita alueensa palveluntuottajia, vaan hyväksymismenettely koskee kaikkia kriteerit ja ehdot täyttäviä pal- veluntuottajiksi ilmoittautuneita. Maakuntien velvoite asiakassetelin laajamittaiseen käyttöön hankaloittaa alueellisesti tarkoituksenmukaisten ratkaisujen hakemista. Pykälän 24 yksityiskohtaisiin perusteluihin vedo- ten maakunta ja sen liikelaitos voi rajoittaa setelin käyttöönottoa useaan lueteltuun perusteeseen vedoten. Kieltäytyminen asiakassetelin antamisesta ratkaistaisiin kuitenkin lopulta hallintoriitana hallintotuomiois- tuimessa. Integraation ja koordinaation toteuttaminen maakunnan tehtävänä tulee esitetystä mallissa ole- maan todella vaikeaa. Jos asiakasseteli on suoriteperustainen, ts. sillä maksetaan erityinen toimenpide, potilaskohtaiselle integraatiolle ei ole taloudellisia kannustimia. Asiakassetelin tulisi kattaa kokonainen hoi- toepisodi. Sote-kokonaisuudesta muodostuu esityksen perusteella hyvin hajanainen ja vaikeasti johdettava. Parhaimmillaankin vaatii useita vuosia ennen kuin alueellisesti on muodostunut riittävä kokemus järjestel- män ohjauksesta. Markkinat muodostuvat kuitenkin nopeasti ja markkinoilla toimiville valinnanvapauden palvelujen tuottajille muodostuu helposti oma agendansa, jonka ytimessä ei välttämättä ole alueen väestön terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin lisääminen. Todellisuudessa syntyvät sote-keskusten markkinat tule- vat jakautumaan suurten (ylikansallisten) yritysten kesken, sillä pienet yritykset tai järjestöt eivät kykene tuottamaan riittävän monipuolisia ja laaja-alaisia palvelukokonaisuuksia.

Lakiesityksen yleisperusteluissa eikä sen vaikutusarvioissa ei ole riittävästi arvioitu sitä, miten paljon resurs- seja toimivien markkinoiden aikaansaaminen ja ylläpitäminen sekä tuottajamonopolioiden syntyminen ehkäi- seminen edellyttävät investointien, valvonnan ja tuottajakorvausten muodossa. Lisäksi on otettava huomi- oon, että markkinoiden jakautuminen jopa satoihin tuotesegmentteihin, seutukuntakohtaisiin osamarkki- noihin ja moniin erilaisiin tuottajien rahoitus-, ohjaus-, sääntely- ja valvontamekanismeihin sekä tieto-, oi- keusturva- ym. järjestelmiin nostaa erityisesti maakunnan transaktiokustannuksia merkittävästi.<sup>18</sup>

Lisäkustannuksia aiheutuu myös tuottajien kilpavarustelusta esimerkiksi palvelupisteiden sijainnissa, tekno- logiassa ja lisäpalveluissa sekä avainosaajien rekrytoinnissa. Yhdenvertaisten palveluiden tarjoaminen edel- lyttää sitä, että myös maakunta osallistuu kilpavarusteluun. Tämä pätee erityisesti niihin alueisiin, joille ei synny yksityistä tuotantoa.

Lakiehdotuksen ongelma on, että se yrittää tarjota *yleisiä ratkaisuja erityisiin ongelmiin*: Joidenkin väestö- ryhmien alikysyntää yritetään hoitaa palvelutarjontaa lisäämällä. Joidenkin väestöryhmien alikäyttöä yritetään hoitaa resursoimalla kaikkea. Sote –integraatiota tarvitsevien tarpeisiin yritetään vastata integroimalla koko järjestelmä.

Katson että:

- sopimusohjauksen toimivuudesta Suomessa järjestäjän ja tuottajan välillä ei ole näyttöä nyt kaa- vaillussa mittakaavassa eivätkä aikaisemmat kokemukset tällaisesta mallista tue oletusta ohjaus- mallin tehokkuudesta
- taloudellisesti kestävä tuotantotavan hakemiseen menee kussakin maakunnassa useita budjetti- kausia
- merkittävät siirrot henkilöstöresursseissa uudistuksen alussa voivat vaarantaa keskeisten toiminto- jen (kuten päivystyspalvelut) järjestämisen
- maakunnan järjestämistä vastuun kannalta on oleellista, että niille annetaan riittävä, tosiasiallinen toimivalta alueensa palvelujärjestelmän rakentamisessa, minkä liian yksityiskohtainen säätäminen voi estää (tästä esimerkkinä ehdotetut suoran valinnan erikoislääkäripalvelut).

<sup>18</sup> Lehto J. Sote-markkinat julkisen sääntelyn haasteena. Yhteiskuntapolitiikka. E-julkaisu 16.11.2017.

Kohteliaimmin,

30.11.2017

Anneli Pohjola

Sosiaalityön professori

Liite 1: Aikaisemmin toimitettu Sote-asiantuntijaryhmän lausunto 3.10.2019 esitysluonnoksesta laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa