

Sote-uudistuksen projektiryhmälle

Vaikutusarviointiryhmän alustavia huomioita valinnanvapausuudistuksesta

Nyt suunnitteilla olevan mallin vaikutuksista on vielä varhaista sanoa mitään kovin perusteltua, koska mm. valinnanvapauden piiriin kuuluvat palvelut, korvausjärjestelmä, tuottajaksi hyväksymisen menettelyt sekä monikanavarahoituksen purkamisen linjaukset ovat vielä valmisteilla. Tässä esitettävä vaikutusten alustava arviointi voi parhaillaan olla vain suuntaa antava ja joitakin kriittisiä kohtia esiin nostavaa.

Valinnanvapaus- ja monikanavarahoituksen valmisteluryhmä on päätyvässä esittämään reformiministeriryhmälle valinnanvapausuudistuksen toteuttamista kahdessa vaiheessa. Seuraavassa nostetaan esille alustavia huomioita *suunnitteilla olevan valinnanvapausmallin ensimmäisestä vaiheesta*.

Yleisiä huomioita

Valinnanvapausmalliin siirtyminen merkitsee palvelujärjestelmän syvällistä muutosta. Valinnanvapaudelle asetettujen tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että asiakkailta, palvelujen tuottajilta ja järjestäjiltä on riittävät edellytykset toimia uudessa toimintaympäristössä. Uudistuksen toimeenpanon vaiheistaminen mahdollistaa sen, että maakunnan vastuu palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta toteutuu hallitusti. Vaiheistamisella ehkäistään myös palvelujen keskittymistä alkuvaiheessa vain suurille yksityisille tai julkisille palvelujen tuottajille. Vaiheistaminen antaa myös mahdollisuuden arvioida uudistuksen toimeenpanoprosessin aikana, miten toiminnantason integraatio toteutuu käytännössä ja korjata tarvittaessa ohjausta.

On perusteltua, että valinnanvapauden ensimmäisen vaiheen toteuttamisessa tartutaan kahteen keskeiseen sosiaali- ja terveystaloudellisesti tärkeään tavoitteeseen parantamalla perustason hoitoon pääsyä suoraan valittavilla palveluilla ja säännöllisten kotiin annettavien palvelujen saatavuutta asiakassetelillä. Tämä mahdollistaa peruspalveluja odottavien pääsyn palvelujen saajaksi.

Julkisen vallan käyttö ei suunnitteilla olevan mallin mukaan ole ensivaiheessa ongelma, koska se toteutuu maakunnassa/palvelulaitoksessa. Valinnanvapauden toteuttamisen vaiheistaminen antaa aikaa perusteellisemmalle valmistelulle myös tältä osin.

Uudistus laajentaa asiakkaiden valinnanvapautta nykyjärjestelmään verrattuna ja mahdollistaa samalla julkisten palvelujen nykymuotoisen valinnanvapauden toteutumisen myös jatkossa.

Uudistuksessa peruspalvelut jakaantuvat suoraan valittaviin palveluihin ja palvelutaitoksen tuottamiin palveluihin, asiakassetelillä valittaviin palveluihin sekä henkilökohtaisen budjetin palveluihin. Tämä voi monimutkaistaa palveluja tarvitsevan potilaan asemaa nykytilanteeseen verrattuna.

Sote-palvelujen integraation toteuttamiseen on hyvät mahdollisuudet ainakin uudistuksen alkuvaiheessa, koska maakunnan palvelulaitos todennäköisesti tuottaa valtaosan palveluintegraatiota erityisesti tarvitsevien henkilöiden palveluista ja sillä on hyvät mahdollisuudet varmistaa integraation toteutuminen myös muiden tuottajien tuottamien palvelujen välillä.

Hallinnollisia ja organisatorisia vaikutuksia

Valinnanvapausjärjestelmän hallinnointi edellyttää vankkaa hallinnollista osaamista ja aiheuttaa hallinnollista työtä maakunnalle, jonka vastuulla on markkinoille pääsyn edellytysten asettaminen ja tuottajien hyväksymismenettelyn kehittäminen sekä tuottajien valinnanvapausjärjestelmän piiriin hyväksyminen ja sopimusjärjestelyt. Järjestelmä myös edellyttää palvelujen toteutumisen ja ladun systemaattista seurantaa ja tiedonkeruuta palveluista, joka osaltaan lisäävät hallinnollista työtä ja resurssien tarvetta.

Osa hallinnollisen työn kustannuksista liittyy valinnanvapausjärjestelmän käynnistämiseen ja nämä kustannukset tulevat toiminnan vakiinnuttua mahdollisesti alenemaan. Mm asiakkaan valintaa tukevan informaation tuottaminen ja tiedon asianmukaisuuden valvonta ovat kuitenkin uusia pysyviä sopimuskustannuksia.

Valinnanvapaudessa kansalaiset tuottavat osan valvontatiedosta antamalla asiakaspalautetta ja valitsemalla parhaita palveluntuottajia.

Maakunnan palvelulaitoksen rooli on valinnanvapausmallin toteuttamisen ensivaiheessa vahva. Sen palveluvalikoima tulee olemaan laaja ja se tulee toimimaan portinvartijana kaikkiin palveluihin lukuun ottamatta suoran valinnanvapauden piirissä olevia perustason palveluja. Kokonaisuuden kannalta keskeiseksi muodostuu palvelulaitoksen kyky toimia oikea-aikaisesti ja palvelujen integraatiosta huolehtien. Yhden vahvan toimijan on mahdollista tämä toteuttaa nykyjärjestelmää huomattavasti paremmin. Järjestelmään muodostuu jo sen ensivaiheessa uusia rajapintoja, joiden hallintaan maakunnan tulee kiinnittää alusta lähtien huomiota asiakkaiden palvelukokonaisuuksien varmistamiseksi (rajapintariski).

Hankintalain soveltamisesta luopuminen antaa mahdollisuuden palvelujen erilaistumiseen. Kilpailu on keino, millä tuodaan innovatiivisia palveluja ja sitä kautta kustannussäästöjä.

Maakunnan palvelulaitoksella on mahdollisuus hallita kokonaiskustannuksia portinvartijaroolinsa avulla. Maakunnan palvelulaitoksen toiminnan kannustimiin vaikuttavat esimerkiksi monikanavarahoitukseen liittyvät kysymykset, jotka ovat merkittävältä osin vielä auki.

Hallinnon ja palvelujen toteuttamisen kannalta voi olla haaste, että maakunta tekee sopimukset palvelujen tuottajien kanssa mutta maakunnan palvelulaitos vastaa palvelujen yhteensovittamisesta. Valta ja vastuu eriytyvät.

Taloudellisia vaikutuksia

Suunnitteilla oleva malli sisältää elementtejä, joiden huolellisesti toteutettuna arvioidaan tukevan hallituksen asettamia tavoitteita kilpailun tuomista hyödyistä. Tutkimusten mukaan kiinteän hinnan piirissä tapahtuva kilpailu terveystalustoilla johtaa laadun paranemiseen (ks. esimerkiksi Gaynor (2006): What do we know about competition and quality in health care markets). Laskelmien mukaan kilpailun piiriin tulevien palvelujen (suoran valinnan palvelut, maakunnan palvelulaitoksen kautta tarjottavat asiakassetelipalvelut) euromääräinen osuus kokonaismarkkinoista voi kuitenkin jäädä maltilliseksi, mikä rajoittaa vaikutuksen voimakkuutta uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa.

Kustannusvaikutuksia on toistaiseksi vaikea arvioida ilman valinnanvapaus-, tuottajien rahoitus- ja monikanavarahoituslinjauksia.

Suun terveydenhuollon palvelujen tuominen nykyistä laajemmin julkisesti rahoitetun valinnanvapauden piiriin saattaa lisätä kustannuksia, jos suuri osa nyt itse maksavista asiakkaista siirtyy julkisesti rahoitetun palvelun piiriin. Jos maakunnalle syntyviä kustannuksia päädytään tasaamaan korkeilla asiakasmaksuilla, on mahdollista, että vähävaraisen väestönosa palvelujen käyttö vähenee. Tämä lisää eriarvoistumista ja voi ajan myötä lisätä muun terveydenhuollon kustannuksia.

Peruspalvelujen vahvistamisella ja hoitoon pääsyn parantamisella voi olla kustannuksia alentavaa vaikutusta, koska näin on mahdollista välttää erityistason palvelujen käyttöä.

Palvelujen innovatiivisella uudistumisella tavoitellaan merkittäviä kustannussäästöjä. Mahdollisuudet innovaatioiden toteuttamiseen ja uudenlaisten palvelukonseptien (ml. sähköiset ja liikkuvat palvelut) kehittämiseen riippuu eniten maakunnan palvelustrategiasta, mutta jossain määrin myös lainsäädännön maakunnalle jättämästä liikkumavarasta (esim. kuinka tiukasti valinnanvapauden piirissä olevat palvelukokonaisuudet määritellään), korvausmekanismeista ja maakunnan ja palveluntuottajien välisistä sopimuksista.

Vaikutuksia palvelujen tuotantoon

Suoran valinnan piirissä oleviksi perustason palveluiksi on ajateltu ensivaiheessa rajattua palveluvalikoimaa tavanomaisiin vastaanottopalveluihin ja terveysongelmiin sekä niihin pitkäaikaissairaisiin, joiden hoitotase-paino on hyvä. Näiden hoito ei edellytä monimutkaista palveluiden yhteensovittamista ja on mahdollista toteuttaa pienissäkin tuotantoyksiköissä.

Malli voi antaa mahdollisuuksia peruspalveluiden vahvistumiseen. Se edellyttää peruspalveluiden riittävää resursointia suhteessa erityispalveluihin. Tämä riippuu maakunnan kyvyistä vaikuttaa voimavarojen kohdentamiseen ja kansallisista linjauksista.

On kuitenkin mahdollista, että peruspalvelut heikentyvät nykyiseen verrattuna, kun ne jakautuvat kahteen eri organisaatiomuotoon: palvelulaitokseen ja yhtiöihin.

Ensimmäisen vaiheen toimeenpano tarjoaa uusille pienille ja keskisuurille yrityksille mahdollisuuksia tulla markkinoille. Markkinoille tulon mahdollisuuteen vaikuttaa suoran valinnanvapauden piiriin kuuluvien perustason palvelujen määrä. Palveluvalikoiman laajuus vaikuttaa tarvittavien investointien ja henkilöstön määrään.

Palvelujen tarjonnassa tulee esiintymään alueellisia eroja maakuntien välillä. Palvelujen tarjonta tulee vaihtelevaan myös eri alueilla maakuntien sisällä. Palvelujen turvaamiseksi erityisesti alueilla, jossa etäisyydet ovat suuria ja/tai henkilökuntaa on vaikea saada, tulee olemaan tarve uudenlaisten (sähköisten ja liikkuvien) palvelukonseptien kehittämiseksi.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen toiminnallinen integraatio toteutuu valinnanvapausmallin ensivaiheessa pääosin maakunnan palvelulaitoksen toimesta palvelulaitoksen tuotannossa. Mahdollisuudet integraation toteuttamiseen palvelulaitoksen toiminnassa ovat laajasta palveluvalikoimasta (vaativampi perustason palvelu ml. valtaosa sosiaalihuollosta ja erityistason sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut) johtuen nykyistä paremmat. Integraation haasteelliset rajapinnat koskevat ensivaiheessa asiakassetelillä valittavia ja suoran valinnan palveluja.

Vaikutuksia ihmisiin ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaisiin

Palvelukonseptien monipuolistuminen kykenee onnistuessaan vastaamaan kansalaisten tarpeisiin entistä paremmin. Suoran valinnanvapauden palvelut on tarkoitettu erityisesti niihin ongelmiin, joissa nopea palveluun pääsy on tärkeää. Palvelulaitos tarjoaa palveluja, joissa palveluiden yhteensovittaminen on tärkeää.

Asiakkaiden näkökulmasta toimialarakenteen muutos lisää perustason sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjontaa, parantane palvelujen saatavuutta ja antaa mahdollisuuden etsiä parhaita palveluja. Haasteena on, miten asiakkaat saavat tiedon eri palvelupisteiden palveluista, palveluun pääsyn ajoista ja palvelujen laadusta erityisesti valinnanvapauden toteuttamisen alkuvaiheessa, koska tarvittavien tietojärjestelmien kehitystyö on vasta aluillaan.

Jos asiakasmaksut pysyvät kohtuullisina, parantaa suoraan valittavien palvelujen tarjontaa varallisuudesta riippumattomia valinnan mahdollisuuksia niille, jotka eivät pysty käyttämään yksityisiä palveluja.

Valinnanvapausmalli helpottaa asukkaiden pääsyä ensivaiheen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä suuren terveydenhuollon palveluihin. Tämä helpottaa niiden ihmisten hoitoon pääsyä, jotka nykyisin ovat pitkiä aikoja terveyskeskusten jonoissa tai eivät jonojen takia edes hakeudu palveluihin. Nopeammalla hoitoon pääsillä ehkäistään ennalta erikoistason palveluiden tarvetta ja ihmisten terveysongelmien kasautumista.

Suoraan valittaviin palveluihin sisältyvä sosiaalihuollon ohjaus ja neuvonta voi myös ohjata ihmisiä esim. järjestöjen vertaistuen ja matalan kynnyksen osallistavan toiminnan piiriin, jos varsinaiselle sosiaali- tai ter-

veyspalvelulle ei ole tarvetta. Tämä edellyttää kuitenkin laatukriteerien asettamista ko. ohjaukselle ja neuvonnalle, jotta varsinainen palveluntarve kyetään tunnistamaan ja jotta suoran valinnan palveluntuottajan verkostoituminen muiden alueen toimijoiden kanssa toteutuu. Tarvitaan koottua tietoa myös alueen kaikesta palvelu- ja tukitarjonnasta, jotta alueen erityyppiset resurssit pystytään tehokkaasti hyödyntämään.

Suoran valinnan palveluntuottajan yhteys maakunnan palvelulaitokseen ja sen laatimaan asiakassuunnitelmaan tai tuottamaan palvelukokonaisuuteen voi jäädä riittämättömäksi ja heikoksi ellei palvelujen yhteensovittamista varmisteta. Tämä heikentää monia eri palveluita tarvitsevien (moni- tai pitkäaikaissairaiden ja moniongelmaisten) ihmisten palvelujen toteutumista integroituna kokonaisuutena.

Ensivaiheessa vastuu sote-integraatiosta painottuu maakunnalle. Suoran valinnan palveluissa sote-integraatio on vaarassa jäädä kovin ohueksi ja johtaa ongelmien medikalisoinnin riskiin ja kustannusten tarpeettomaan lisääntymiseen.

Yritys-, kilpailu- ja markkinavaikutuksia

Valinnanvapausmalli tuo kaksi keskeistä elementtiä: suoran valinnan palveluntuottajat, joille listaudutaan suppeaa perustason palveluihin, sekä maakunnan palvelulaitoksen myöntämät asiakassetelit. Useita merkittäviä markkinoiden toimintaan ja osaoptimoinnin kannustimien lieventämiseen liittyviä kokonaisuuksia on kuitenkin vielä auki. Tällaisia ovat mm.

- markkinoiden avautumiseen sekä listautumiseen liittyvät kysymykset jotka vaikuttavat merkittäväällä tavalla markkinoiden toimintaan ja kustannustehokkuuden tavoitteluun
- monikanavarahoituksen purkamista koskevat toimenpidekokonaisuudet, jotka vaikuttavat eri toimijoiden kannustimiin siirtää kustannuksia muille toimijoille
- yksityiskohtaiset rahoitusmekanismit sekä työterveydenhuollon ja yksityisesti rahoitetun toiminnan suhde näihin
- maakuntien toiminnan täsmällisempi liikkumavara sekä useita yksityiskohtia mm. sopimusteknisistä asioista, ml. tuottajien palveluvalikoimien täsmällinen määrittely ja palveluohjauksen toiminnan yksityiskohdista

Suppean palveluvalikoiman ja samalla laajaa väestöpohjaa palvelevan suoran valinnan palveluntuottajan muoto ja kapitaatiokorvausperuste sisältävät elementtejä, jotka tuovat kilpailun kautta tehokkuusetuja. Pieni koko, laaja kohdejoukko, sekä palveluvalikoima, joka ei sisällä suurta määrää korkean kustannustason tuotteita, tukee markkinoille tuloa. Suppean palveluvalikoiman myötä kapitaatiokorvauksen taso jäänee myös maltilliseksi, joka lieventää hieman asiakkaiden valikoimisen kannustimia.

Avautuvien markkinoiden ennustettavuuteen ja luotettavuuteen on kiinnitettävä huomiota, jotta tuottajat pystyvät varautumaan toimimaan uudenaikaisina palvelujen tuottajina.