

Valinnanvapauslainsäädännön vaikutusten alustavaa arviointia

Suomeen valmistellaan kokonaan uudenlaista valinnanvapausmallia osana sote- ja maakuntauudistusta. Täysin vastaavaa valinnanvapausjärjestelmää ei ole toteutettu missään muussa maassa, joten vaikutusten arvioinnissa ei ole mahdollista suoraan hyödyntää muiden maiden kokemuksia. Tutkimustietoa Suomen terveydenhuoltolain (2011) mukaisen valinnanvapauden toteuttamisesta on jonkin verran ja sitä on hyödynnetty arvioinnin eri osissa. Soveltuvien osien vaikutusarvioinnissa on käytetty myös Ruotsin valinnanvapausjärjestelmästä julkaistuja tutkimuksia ja selvityksiä.

Hallituksen esitysluonnoksen yleisperusteluihin sisältyvä vaikutusarviointi, on vielä kesken, koska monet arvioinnin kannalta keskeiset asiat ovat vielä linjaamatta. Arviointia täydennetään sitä mukaan, kun pykälät ja yksityiskohtaiset perustelut täsmentyvät.

Uudistusta on arvioitu useasta näkökulmasta: vaikutukset viranomaisten tehtäviin, vaikutukset maakuntiin, vaikutukset muihin viranomaisiin, aluekehitysvaikutukset, taloudelliset vaikutukset, ihmisiin kohdistuvat vaikutukset, kielelliset oikeudet, vaikutukset palveluiden tuotantoon, yritys, kilpailu- ja markkinavaikutukset, vaikutukset henkilöstöön, työllisyyteen ja työelämään, tietoyhteiskuntavaikutukset.

Alla on kooste vaikutusarvioinnin tärkeimmistä havainnoista.

Asiakkaiden valinnanvapaus lisääntyy

- Asiakkaiden valinnanvapaus lisääntyy merkittävästi nykyjärjestelmään verrattuna, kun koko maan kattava valinnanvapaus ja ammattihenkilön valinta tietyin ehdoin laajenee myös sosiaalihuoltoon.
- Palvelujen saatavuus ja asiakaslähtöisyys voi parantua tuottajille syntyvien kannusteiden kautta.
- Erityisesti alkuvaiheessa järjestelmä voi näyttää asiakkaalle monimutkaiselta, eikä kaikilla asiakkailla ole tahtoa tai kykyä valita itselleen sopivaa palveluntuottajaa.
- Tarvittavien tietojärjestelmien kehitystyö on vasta aluillaan, joten tiedon saaminen asiakkaan tarjolla olevista vaihtoehdoista on erityisesti alkuvaiheessa hankalaa. Järjestelmän sisäänajo edellyttää mittavaa viestintää, asiakkaiden perehdyttämistä ja palveluohjausta.
- Aukkaiden yhdenvertaisuus voi kärsiä, kun kaikilla maakunnilla ei ole yhtäläisiä mahdollisuuksia turvata asiakkaiden valinnanvapaus.
- Monituottajamalli voi vaikeuttaa sote-palvelujen integraation toteutumista asiakkaan näkökulmasta.

Eri väestöryhmien palvelujen saatavuus voi parantua

- Järjestäjien suuri koko saattaa parantaa valinnanvapauspalvelujen yhdenvertaista saatavuutta sekä eri väestöryhmien että miesten ja naisten välillä. Tässä palveluohjauksella, neuvonnalla ja tuella valintatilanteissa on tärkeä rooli.
- Maakuntien väestö- ja yhdyskuntarakenteen erilaisuus voi hankaloittaa yhdenvertaisuustavoitteen toteutumista. Palvelutarjonta lisääntyy todennäköisesti suurissa asutuskeskuksissa, mutta harvaan asutuille alueille ei lisätarjontaa välttämättä synny. Näin

valinnanvapauden toteutuminen ja aiempaa nopeampi hoitoon pääsy perustason palveluihin toteutuu epätasa-arvoisesti.

- Eri väestöryhmien välisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta on ratkaisevaa, miten määritellään palveluntuottajien korvausperusteet sekä asiakkaiden listautumista koskeva sääntely ja käytännöt. Esimerkiksi järjestelmä ei saa kannustaa asiakkaiden haitalliseen valikoimiseen, järjestelmän tulee varmistaa, että myös heikoimmassa asemassa olevien valintoja tuetaan ja väestön saatavilla tulee olla riittävästi maksuttomia ja eri väestöryhmien tarpeet huomioivia neuvonta- ja ohjauspalveluja.

Yritystoiminnan mahdollisuudet lisääntyvät

- Valinnanvapausjärjestelmä lisää yritystoiminnan mahdollisuuksia ja monipuolistaa tuottajakuntaa. Tuotantotavat monipuolistuvat verkostomaisen toimintatavan, alihankintaketjujen, maksuseteleiden, asiakaseteleiden ja henkilökohtaisen budjetin ansiosta.
- Suoran valinnan palvelujen tuottajilta edellytetään nykyisiä sosiaali- ja terveyskeskuksia vastaavaa osaamista ja toiminnan laajuutta. Tämä voi johtaa tuottajakunnan rajoittumiseen vain muutamiin yksityisiin toimijoihin ja maakuntien omistamiin yhtiöihin, joilla on kyky ja riittävästi voimavaroja toimia kokonaisvastuullisesti suoran valinnan palvelujen tuottajana.
- On todennäköistä, että suurten yritysten määrä toimialalla kasvaa nykyisestä julkisten palvelujen yhtiöittämissä myötä. Pienten ja keskisuurten yritysten määrä pysyy ennallaan tai lisääntyy jonkin verran alihankintaketjujen, maksuseteleiden ja henkilökohtaisen budjetin ansiosta.
- Asiakasetelin ei odoteta laajentavan kilpailun piirissä olevia markkinoita merkittävästi, koska se on maakunnille vapaaehtoinen työkalu ja koska sen käyttötarkoitus vastaa laajalti nykyistä palveluseteliä.
- Valinnanvapausjärjestelmässä on tärkeää ylläpitää tuottajien tasapuolisia toimintaedellytyksiä markkinoilla.
- Nykyinen julkinen tuotanto joutuu sopeutumaan hyvin nopealla aikataululla uudenaiseen toimintaympäristöön. Yhtiöittämisprosessi voi virallisesti käynnistyä vasta maakuntien toiminnan käynnistyttyä.
- Julkisten palvelujen yhtiöittäminen on merkittävä haaste mm. käynnistämävaiheen rahoituksen näkökulmasta.

Markkinoiden muodostumisessa käynnistämävaihe kriittisin

- Muiden maiden kokemukset osoittavat tuottajan vaihtamisen olevan vähäistä, joten uudistuksen käynnistämävaiheessa muodostuvat markkinaosuudet saattavat jäädä pitkäaikaisiksi.
- Ensivaiheen listautumisen kannalta on ratkaisevaa, onko tuottajalle mahdollisuus ja kannustin valikoida asiakkaita haitallisella tavalla järjestelmän käynnistämävaiheessa. Asiakkaiden valikointi markkinoiden avaamisvaiheessa vaikuttaisi pitkäkestoisesti eri toimijoiden asemaan ja kokonaiskustannusten kehitykseen.
- On todennäköistä, että valinnanvapauspalveluja tuottavien yritysten asiakaskunta muodostuu aiemman asiakkuuden pohjalta. Yksityisten yritysten nykyinen asiakaskunta koostuu pääosin työterveyshuollon ja yksityisesti palveluja käyttäneistä "perusterveistä" asiakkaista. Maakunnan yhtiöiden ("vanha julkinen") asiakaskunta koostuu pääosin työterveyshuollon ulkopuolella olevista, usein monisairaista ja iäkkäistä potilaista.

- Asiakkaiden valinta ja sitä seuraava rahoitus on keskeinen markkinoita ohjaava tekijä, kun tuottajien saama korvaus on kaikille sama. Julkisista tietoverkoista saatava kattava tieto suoran valinnan palveluntuottajien toiminnan sisällöstä, palvelujen saatavuudesta ja laadusta on olennaista asiakkaan valinnan kannalta jo valinnanvapausjärjestelmän käynnistymisvaiheessa.

Säästöjen toteutuminen on epävarmaa

- Valinnanvapausmalli tarjoaa mahdollisuuksia menokehityksen hillitsemiseen. Säästötavoitteet ovat kuitenkin huomattavat ja valinnanvapausjärjestelmän toteuttamiseen liittyy paljon kustannuskehitykseen vaikuttavia epävarmuustekijöitä. Tällaisia ovat esimerkiksi markkinoiden avaamiseen liittyvät riskit, kilpailuprosessin dynamiikka ja sen ohjaus sekä millaiseksi järjestelmän kokonaisuus muodostuu.
- Suun terveydenhuollon kustannusvaikutukset voivat olla mittavat riippuen korvaustasosta ja palvelujen laajuudesta.
- Suoran valinnan palvelujen laajuus, tuottajien kanssa tehdyt sopimukset sekä korvauskäytännöt määrittävät, miten merkittäviksi valinnanvapausjärjestelmästä saatavat potentiaaliset kustannussäästöt muodostuvat.

Monituottajajärjestelmän pystyttäminen aiheuttaa kustannuksia

- Transaktiokustannukset ovat etenkin valinnanvapausjärjestelmän alkuvaiheessa merkittävät. Tämä johtuu hallinnon ja hallintatavan muutoksesta. Resursseja tarvitaan mm. sopimushallinnon kehittämiseen ja organisointiin sekä sopimusohjaamisen osaamisen varmistamiseen. Käynnistämisvaihe edellyttää lisäksi huomattavia investointeja ICT-järjestelmiin.
- Resursseja ja osaamista tarvitaan palvelukokonaisuuksien ja palveluketjujen määrittelyyn, maakuntien yhtiöiden perustamiseen sekä henkilöstön siirtoon liittyvien työsuhteasioiden hoitamiseen.
- Pysyviä hallinnollisia kustannuksia muodostuu mm. sopimushallinnosta, tuottajien seurannasta ja valvonnasta, palkkojen harmonisoinnista ja ICT-järjestelmien ylläpidosta.

Kannusteet ovat ratkaisevia

- Tuottajien kannusteet vaikuttavat kustannuskehityksen lisäksi merkittävästi valinnanvapausjärjestelmän laatu- ja uudistumistavoitteiden saavuttamiseen sekä palvelujen yhdenvertaisuuden toteutumiseen.
- Kannusteiden oikealle tasolle asettaminen on ratkaisevaa mm. sen kannalta, miten markkinoille saadaan tuottajia ja miten tuottajat toteuttavat palveluja. Kannusteiden pitää mm. varmistaa että tuottajat toimivat yhteistyössä hoitoketjuissa, edistää kehittämistä ja innovaatioita palvelujen parantamiseksi sekä estää asiakkaiden haitallinen valikointi.

Integraation toteuttaminen voi olla haastavaa

- Asiakassuunnitelma on keskeinen palveluintegraation toteuttamisen väline, mutta sen toteutuminen jää paljolti eri toimijoiden yhteistyötahdon ja luotujen yhteistyökäytäntöjen varaan. Eri sisältölakien palvelu- ja asiakassuunnitelmia koskevat säädökset aiotaan

yhtenäistää, jotta asiakassuunnitelmien teko KANTA-palveluun olisi yhtenäistä ja sieltä kaikkien palveluntuottajien käytössä.

- Maakunnalle integraation toteuttaminen on monituottajamallissa haastavaa, koska palvelutuotanto ei ole suoraan maakunnan hallinnollisessa ohjauksessa. Integraation toteutuminen hoitokokonaisuuksissa ja palveluketjuissa edellyttää maakunnalta niiden huolellista määrittelyä, kehittämissyhteistyötä tuottajien kanssa sekä sopimusohjausta ja seuranta.
- Epäselvää on, miten tiedon integraatio toteutuu järjestelmän käynnistämisvaiheessa.

ICT ja tiedolla johtaminen

- Suuri haaste valinnanvapausjärjestelmän toteuttamiselle on sen tarvitseman tietopohjan puutteellisuus, etenkin järjestelmän käynnistymisvaiheessa.
- On vielä epäselvää, miten tietojärjestelmien kehittäminen synkronoidaan yhteen valinnanvapausjärjestelmän toteuttamisen aikatauluun.
- Valinnanvapausjärjestelmän käynnistyessä asiakkaat tarvitsevat monipuolista tietoa valintojensa tueksi. Tietoa tarvitaan lisäksi kansallisella ja maakunnan tasolla järjestämisen, järjestelmän ohjaamisen ja seurannan sekä valvonnan tueksi.
- ICT-hankkeiden toteuttaminen vaatii vahvaa kansallista ohjausta (monien hankkeiden yhteen nivominen ja linjaavat päätökset) sekä merkittävää rahoitusta.

Maakuntien järjestämistehtävä on haasteellinen

- Valinnanvapausjärjestelmä edellyttää uudenlaista johtamisosaamista (governance). Järjestäjän valta, vastuu ja tehtävät toteutuvat uudenaikaisessa järjestelmässä, jossa sopimuksilla ja tiedolla ohjaaminen on keskeistä.
- Järjestäjän strategisten tavoitteiden, kuten esimerkiksi palvelujen saatavuuden ja integraation varmistaminen monimutkaistuu. Ne toteutuvat epäsuorasti sopimusohjauksen ja seurannan kautta.
- Tuottajien verkostoituminen, alihankinta ja maksusetelien käyttö aiheuttavat maakunnille uudenlaisia sopimusteknisiä haasteita.
- Maakuntien lähtökohdat ja voimavarat valinnanvapausjärjestelmän kehittäjinä ja ylläpitäjinä sekä markkinoiden kehittäjinä poikkeavat toisistaan.