

## **Lausuntoyhteenveto**

# **SOSIAALI- JA TERVEYDEN- HUOLLON VALINNAN- VAPAUSLAINSÄÄDÄNNÖKSI**

laaditusta hallituksen esitysluonnoksesta

# KUVAILEHTI

Julkaisija	Päivämäärä
Sosiaali- ja terveysministeriö	24.4.2017
Tekijät	Toimeksiantaja
Toimittanut Heli Hätönen, STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
Muut tekijät lueteltu liitteessä 2	HARE-numero ja toimeksiantamispäivä
	STM008:00/2017

## Muiston nimi

Lausuntoyhteenveto sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauslainsäädännöksi laaditusta hallituksen esitysluonnoksesta

## Tiivistelmä

■ Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt kunnilta, kuntayhtymiltä, muilta sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palvelujen tuottajilta sekä muilta tahoilta lausunnot sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauslainsäädännöksi laaditusta hallituksen esitysluonnoksesta. Määräajassa annettiin 603 lausuntoa.

Pääosa lausunnonantajista katsoo uudistuksen edistävän tarkoituksenmukaisella tavalla asiakkaan vaikutusmahdollisuuksia omiin palveluihinsa. Lausunnonantajista valtaosa katsoo kuitenkin, ettei uudistuksella tavoiteta sille asetettuja tavoitteita.

Esityksen nähtiin sisältävän useita kohtia, jotka nostavat hyvinvointi- ja terveyserojen lisääntymisen riskiä ja vaikeuttavat palvelujen yhdenvertaisen saatavuutta. Integraation toteutuminen esitetyssä monituottajamallissa nähdään haastavana. Uudistuksen ei katsota antavan riittäviä edellytyksiä 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillintään. Aitoja valinnanvapauden edellyttämiä toimivia markkinoita ei arvioitu toteutuvan harvaan asutuilla alueilla. Valinnanvapauden toteutumiseksi asiakkaat tarvitsevat myös riittävästi tietoa ja tukea valintojen tekemiseksi.

Säännökset yhtiötettävien palveluiden jakautumisesta eri tahojen vastuulle koetaan pääosin epäselviksi. Eniten epäselvyyksiä nähdään sosiaalihuollon palvelujen määrittelyissä.

Lausujat suhtautuvat siirtymäsäännöksiin erittäin kriittisesti. Lausunnoissa kommentoidaan uudistuksen toteuttamisedellytyksiä sekä voimaantumiseen esitetyn ajan riittävyyttä. Aikataulua pidetään ongelmallisena myös tietojärjestelmien valmistelun ja käyttöönoton kannalta.

Lausunnonantajista valtaosa pitää maakunnan edellytyksiä järjestämistä toteuttamiseksi heikkoina. Ongelmallisena nähtiin maakunnan heikot mahdollisuudet vastata suoran valinnan palveluihin sisältyvien palvelukokonaisuuksien ja palveluketjujen määrittelyä ja yhteensovittamisesta, hyväksymis- ja sopimusmenettelyistä, tuottajille maksettavista korvauksista, tuottajien valvonnasta sekä toimia palvelujen viimekätisenä turvaajana.

Yleisesti ottaen lausunnoissa todetaan uudistuksen mahdollistavan palveluinnovaatioita ja uusia toimintatapoja. Uudistuksen katsotaan jossain määrin myös antavan edellytyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoiden syntymiseen.

## Asiasanat

Valinnanvapaus, sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, lausuntoyhteenveto

Sosiaali- ja terveysministeriön raporteja ja muistioita 2017:22

Muut tiedot  
[www.stm.fi](http://www.stm.fi)

ISSN-L 2242-0037  
ISSN 2242-0037 (verkkojulkaisu)  
ISBN 978-952-00-3873-1  
URN:ISBN:978-952-00-3873-1  
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3873-1>

Kokonaissivumäärä  
61

Kieli  
suomi

## PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Datum
Social- och hälsovårdsministeriet	24.4.2017
Författare	Uppdragsgivare
Redigerad av Heli Hätönen, SHM	Social- och hälsovårdsministeriet
Andra medverkande uppräknade i bilaga nummer 2	Projektnummer och datum för tillsättandet av organet
	STM008:00/2017

## Rapportens titel

Sammandrag av utlåtandena till utkastet till regeringsproposition med förslag till lagstiftning om valfrihet inom social- och hälsovården

## Referat

■ Social- och hälsovårdsministeriet har bett kommunerna, samkommunerna, övriga producenter av socialvårds- och hälso- och sjukvårdstjänster samt andra aktörer lämna yttranden om ett utkast till regeringsproposition med förslag till lagstiftning om valfrihet inom social- och hälsovården. Det kom in 603 yttranden inom utsatt tid.

Största delen av remissinstanserna anser att reformen på ett ändamålsenligt sätt främjar kundens möjligheter att påverka de egna tjänsterna. Största delen av remissinstanserna anser dock att reformen inte når de mål som fastställts för den.

Propositionen ansågs innehålla flera punkter som ökar risken för växande skillnader i välfärd och hälsa och försvårar tillgången till tjänster på lika villkor. Förverkligandet av integrationen inom ramen för den föreslagna modellen med flera producenter ses som utmanande. Reformen anses inte ge tillräckliga förutsättningar för att stävja kostnadsökningen på 3 miljarder euro. Det antas att en sådan fungerande marknad som krävs för att en äkta valfrihet ska uppnås inte uppstår i glesbygdsområden. För att valfriheten ska förverkligas behöver kunderna också tillräckligt med information och stöd för sina val.

Bestämmelserna om fördelningen av de tjänster som ska bolagiseras mellan olika aktörer upplevs i huvudsak som ottydliga. Mest ottydighet ser man i fastställandet av socialvårdstjänsterna.

Remissinstanserna förhåller sig mycket kritiskt till övergångsbestämmelserna. I utlåtandena kommenteras förutsättningarna för verkställandet av reformen och huruvida den tid som föreslås för genomförandet är tillräcklig. Tidtabellen upplevs som problematisk även med tanke på beredningen och ibruktagandet av informationssystem.

Största delen av remissinstanserna anser att landskapens förutsättningar för verkställande av organiseringsansvaret är svaga. Som problematiska punkter sågs landskapets svaga möjligheter att ansvara för fastställandet och sammanjämkningen av de samlade tjänster och servicekedjor som ingår i direktvalstjänsterna, förfarandena för godkännande och ingående av avtal, ersättningarna till producenterna och tillsynen över producenterna samt att vara den som i sista hand ska trygga tjänsterna.

Allmänt taget konstateras i utlåtandena att reformen ger möjlighet till serviceinnovationer och nya tillvägagångssätt. Reformen anses i någon mån också erbjuda förutsättningar för uppkomsten av en marknad för social- och hälsovårdstjänster.

## Nyckelord

Valfrihet, social- och hälsovårdsreformen, sammandrag av remissvar

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2017:22	Övriga uppgifter	
	<a href="http://www.stm.fi/svenska">www.stm.fi/svenska</a>	
ISSN-L 2242-0037	Sidoantal	Språk
ISSN 2242-0037 (verkkojulkaisu)	61	finska
ISBN 978-952-00-3873-1		
URN:ISBN:978-952-00-3873-1		
<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3873-1">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3873-1</a>		



SOCIAL- OCH  
HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

# SISÄLLYS

1	Johdanto .....	5
2	Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta .....	5
3	Lausunnonantajat.....	6
4	Tiivistelmä .....	6
5	Lausuntojen keskeisimmät näkökulmat hallituksen esitykseen .....	8
	5.1 Näkökulmia uudistuksen tavoitteista.....	8
	5.2 Näkökulmia suoran valinnan palveluita koskevista säännöksistä .....	17
	5.3 Näkökulmia maakunnan liikelaitoksen valintaa koskevista säännöksistä .....	23
	5.4 Näkökulmia asiakasseteliä koskevista säännöksistä.....	24
	5.5 Näkökulmia henkilökohtaista budjettia koskevista säännöksistä .....	27
	5.6 Näkökulmia palvelun tuottajien hyväksymis- ja sopimusmenettelyjä koskevista säännöksistä .....	30
	5.7 Näkökulmia palvelujen tuottamista ja palvelun tuottajien velvoitteita koskevista säännöksistä .....	33
	5.8 Näkökulmia palveluntuottajille suoritettavia korvauksia koskevista säännöksistä .....	34
	5.9 Näkökulmia lain voimaantuloa koskevista säännöksistä .....	38
	5.10 Maakuntien edellytykset järjestämisvastuun toteuttamiseen .....	39
	5.11 Muut huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.....	42
	5.11.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon markkinat .....	42
	5.11.2 Uudistuksen vaikutusten arviointi .....	46
	5.11.3 Vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.....	49
6	Liitteet.....	52
	Liite 1 Lausuntokysely .....	52
	Liite 2 Yhteenvedon tekijät .....	61

# 1 JOHDANTO

Pääministeri Sipilän hallitusohjelman sekä hallituksen linjausten mukaan Suomessa toteutetaan maakuntauudistus sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistus.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa vastuu sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisestä siirretään kunnilta 18 uudelle maakunnalle. Asiakkaiden valinnanvapautta sosiaali- ja terveydenhuollossa laajennetaan siten, että jatkossa asiakas voisi valita palvelujen tuottajan julkisten, yksityisten ja kolmannen sektorin tuottajien väliltä. Valinnanvapaus olisi pääsääntö perustasolla ja käytössä soveltuvin osin myös perustasolla.

## 2 LAUSUNTOPYYNTÖ HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt kunnilta, sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymiltä, maakuntien liitoilta, ministeriöiltä, keskeisiltä valtion viranomaisilta, elinkeino- ammat- ti- ja kansalaisjärjestöiltä, sosiaali- ja terveydenhuollon yrityksiltä sekä muilta toimijoilta lausunnot hallituksen esitysluonnoksesta laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Lausuntopyynnön kohteena olevalla hallituksen esityksellä on tarkoitus edistää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden mahdollisuuksia valita palvelun tuottaja, parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua sekä vahvistaa palvelujärjestelmän kannusteita kustannusvaikuttavaan toimintaan ja jatkuvaan kehittämiseen. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Laissa säädettäisiin asiakkaan valinnanvapauden sisällöstä, palvelujen tuottajien hyväksymis- ja sopimusmenettelyistä, palvelujen tuottamisesta ja tuottajia koskevista velvoitteista, palvelun tuottajille suoritettavista korvauksista sekä tiedonhallinnasta ja valvonnasta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi potilaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia.

Ehdotuksen mukaan asiakkaan valinnanvapaus koostuisi niin sanotuista suoran valinnan palveluista, joihin sisältyvät maksusetelillä annettavat palvelut, sekä asiakassetelillä ja henkilökohtaisella budjetilla saatavista palveluista. Asiakas voisi valita suoran valinnan palveluja antavan sosiaali- ja terveyskeskuksen ja suunhoidon yksikön ilman maakunnan tekemää palvelutarpeen arviointia tai ohjausta. Lisäksi asiakkaalla olisi oikeus valita maakunnan liikelaitos ja sen toimipiste. Maakunnan liikelaitoksen tekemän palvelutarpeen arvioinnin perusteella asiakas saisi asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin, joiden perusteella hän voisi valita palvelun tuottajan. Lisäksi laissa säädettäisiin asiakkaan oikeudesta valita sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilö. Palveluiden yhteensovittaminen eli palveluintegraatio toteutettaisiin palvelujen tuottajien verkostomaisella työtavalla sekä tiiviillä ja sujuvalla yhteistyöllä maakunnan liikelaitoksen kanssa.

Lausuntopyynnön kohteena ollut hallituksen esitys oli joiltain osin vielä keskeneräinen. Tämän vuoksi lausuntopyynnössä todettiin, että lakiluonnosta täydennetään ja tarkennetaan maakunnan ohjaus- ja seurantajärjestelmää koskevien tietojen sekä tuottajien ja oikeuksien ja velvoitteiden täsmentämiseksi erityisesti asiakas- ja maksusetelijärjestelmässä.

Lausuntoaika oli 31.1.2017 – 28.3.2017. Lausunnot pyydettiin sähköisellä kyselyllä (Liite 1). Sähköiseen kyselyyn saivat vastata myös muut kuin lausuntopyynnön jakelussa mainitut halukkaat tahot.

### 3 LAUSUNNONANTAJAT

Lausuntopyyntiin otti kantaa kaikkiaan 603 kuntaa, kuntayhtymää, järjestöä, yksityistä palveluntuottajaa, valtion viranomaista sekä muuta tahoja tai toimijaa. Lausujista kuntia oli 279, sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymiä 44, maakuntien liittoja 15, valtion viranomaisia 36, järjestöjä 132, yksityisiä palveluntuottajia 16, ja muita kuin edellä mainittuja 81. Muiden vastaajien joukossa oli yliopistoja ja muita oppilaitoksia, valtion liikelaitoksia ja muita julkisoikeudellisia yhteisöjä, toimijaverkostoja ja tutkimushankkeita sekä yksityishenkilöitä. Luokkaan ”muut” on kirjattu myös joitain kuntien toimielimien lausuntoja, mikäli jostain kunnasta on annettu enemmän kuin yksi lausunto. Kaikki ammattijärjestöt ja yhdistykset, kuten puolueet, on laskettu analyyseissä osaksi järjestö-luokkaa.

Näiden lisäksi lausuntoaajan jälkeen sosiaali- ja terveysministeriöön on saapunut joitain yksittäisiä kannanottoja, jotka on kirjattu ja otettu huomioon hallituksen esityksen viimeistelytyössä, mutta joita ei ole huomioitu tämän lausuntoyhteenvedon laatimisessa.

### 4 TIIVISTELMÄ

Pääosa lausunnonantajista katsoo, että uudistus edistää tarkoituksenmukaisella tavalla asiakkaan vaikutusmahdollisuuksia omiin palveluihinsa. Lausunnonantajista valtaosa katsoo kuitenkin, ettei uudistuksella saavuteta sille asetettuja tavoitteita.

Tavoitteiden toteutumiseen kriittisesti suhtautuvien lausunnonantajien mukaan lakiluonnos sisältää useita kohtia, jotka nostavat hyvinvointi- ja terveyserojen lisääntymisen riskiä ja vaikeuttavat palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden edistämistä. Lausunnonantajista yli puolet katsoo, ettei uudistus anna asiakkaalle riittäviä mahdollisuuksia hakeutua omaan tilanteeseen sopivaan palveluun. Uudistuksen ei myöskään katsota edistävän asiakkaan mahdollisuuksia saada tarpeensa mukaisella tavalla yhteen sovitettuja palveluja silloin kuin asiakkaalla on laaja-alaisia palveluntarpeita. Lausunnonantajien mukaan integraation ja toimivien palveluketjujen toteutuminen monituottajamallissa on haastavaa. Suurin osa vastaajista oli sitä mieltä, että uudistus ei myöskään anna riittäviä edellytyksiä 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillintään. Suuressa osassa lausunnoista uskottiin, että uudistus tuo pikemminkin lisäkustannuksia kuin säästää. Keskeisin syy on siihen, että taloudellisten hyötyjen realisoituminen nähtiin epävarmana, oli se, että malli rajoittaa maakunnan oikeutta päättää palvelujen tuotantotavasta ja ohjata palveluja kokonaisuutena. Myös muutosvaiheen investointitarpeita pidetään merkittävänä.

Pääosa lausunnonantajista katsoo, että uudistus laajentaa valinnanvapautta suoran valinnan palvelujen, asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin kautta yksityisiin ja järjestöjen tuottamiin palveluihin. Toisaalta osa lausunnonantajista korostaa, että asiakkaan vaikutusmahdollisuudet lisääntyvät lähinnä alueilla, joilla on toimivat markkinat ja siten valinnanmahdollisuuksia, ja että tosiasiallisen valinnanvapauden toteutumiseksi asiakkaat tarvitsevat riittävästi tietoa ja tukea valintojen tekemiseksi. Toimivia markkinoita ei arvioitu toteutuvan varsinkaan harvaan asutuilla alueilla.

Säännökset palveluiden jakautumisesta valinnanvapauspalvelujen ja liikelaitoksen välillä koettiin pääosin epäselviksi. Eniten epäselvyyksiä nähtiin sosiaalihuollon palvelujen määrittelyissä. Sosiaalipalvelujen erottaminen lyhytaikaisiin ja tilapäisiin ja toisaalta pidempiaikaisiin nähtiin useissa palautteissa epätarkoituksenmukaiseksi ja epäselväksi. Jaottelun epäiltiin joh-

tavan päällekkäisiin palvelurakenteisiin, mikä hidastaisi oikeanlaista avun saamista. Maakunnan liikelaitoksen yhtiöittämisvelvollisuuteen erityisesti suoran valinnan palveluissa mutta myös maksu- ja asiakassetelipalvelujen osalta suhtauduttiin lausunnoissa hyvin kriittisesti. Yhtiöittämisen nähdään pilkkovan liikelaitoksen toimintoja ja hankaloittavan ammattihenkilöstön saatavuutta. Maakuntien yhtiöiden uusi kilpailuasema yksityisten yhtiöiden rinnalla ja toisaalta liikelaitoksen viimesijainen palveluvelvoite nähdään esteenä onnistuneelle kilpailulle julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä. Yhtiöittämisen nähdään myös heikentävän palvelujen demokraattista päätöksentekoa.

Suurin osa lausunnonantajista ei joko pystynyt ottamaan kantaa rahoituksen riittävyteen tai ei pitänyt rahoituksen riittävyttä turvattuna. Lausunnonantajista vajaa puolet piti kiinteää korvausta ja sen määräytymisperusteita riittävinä turvaamaan palvelujen rahoitus.

Lausujat suhtautuivat siirtymäsäännöksiin erittäin kriittisesti. Suurin osa vastaajista ei pitänyt niitä lainkaan tai pääosin tarkoituksenmukaisina uudistuksen tavoitteiden kannalta. Lausunnoissa kommentit koskivat pääsääntöisesti lausujien näkemyksiä uudistuksen toteuttamisedellytyksistä sekä voimaantumiseen esitetyn ajan riittävydestä. Lähes kaikki lausujat toivat esiin siirtymäsäännösten tarpeellisuuden ja aikataulun kireyden. Aikataulu nähtiin useissa lausunnoissa haastavaksi tai jopa mahdottomaksi myös tietojärjestelmien valmistelun ja käytönnoton kannalta.

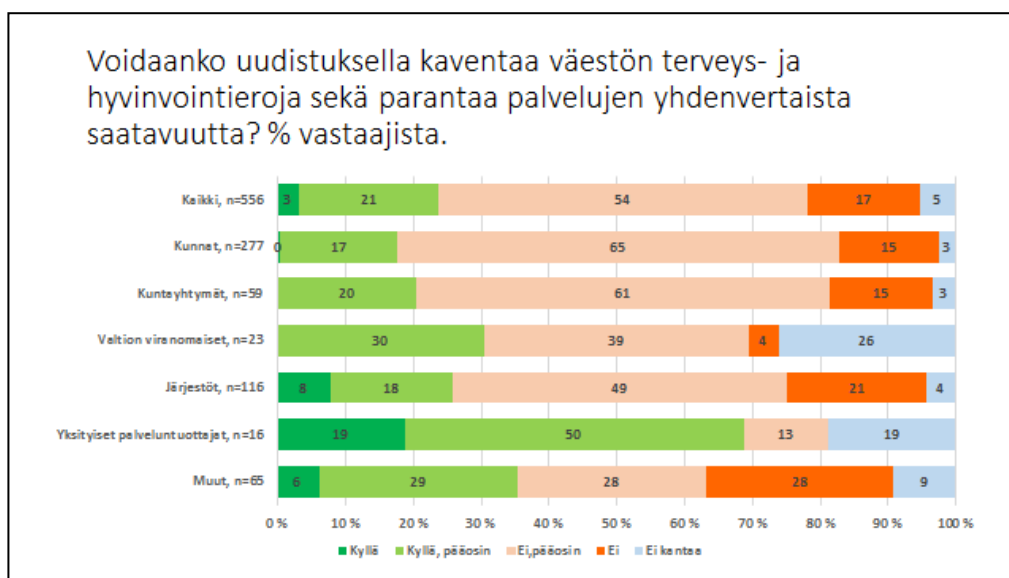
Lausunnonantajat pitivät valtaosaltaan maakunnan edellytyksiä järjestämisvastuun toteuttamiseksi heikkoina. Maakunnalla nähtiin olevan merkittävät vastuut mm. palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta. Lausunnoissa korostuivat selkeästi kriittiset kannat suoran valinnan palveluihin sisältyvien palvelukokonaisuuksien ja palveluketjujen määrittelystä ja yhteensovittamisesta, hyväksymis- ja sopimusmenettelyistä, tuottajille maksettavista korvauksista, tuottajien valvonnasta sekä palvelujen viimekätisenä turvaajana. Valtaosa lausunnonantajista katsoo kuitenkin, ettei lakiluonnos tarjoa riittäviä välineitä tämän vastuun kantamiseksi eikä vastauksia siihen, miten maakunta voi varmistua siitä, että palvelujen tuottajat toimivat kustannustehokkaasti ja yksilön tarpeiden näkökulmasta yhdenvertaisesti. Myös maakunnan viimekätisen järjestämisvastuun nähtiin olevan vaikeasti toteutettavissa ja lisäävän hallintokustannuksia.

Yleisesti ottaen lausunnoissa todettiin, että uudistus mahdollistaa palveluinnovaatioita ja uusia toimintatapoja, se osittain jopa pakottaa siihen. Toisaalta todettiin, että valinnanvapaus itsessään ei edistä riittävästi toimintatapojen muutosta, vaan se vaatii toimintatapojen systemaattisen läpikäynnin ja tahtotilan tehdä asioita toisin. Vastaajien näkemykset uudistuksen mahdollistamista edellytyksistä sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoiden syntymiselle jakaantuivat tasaisesti. Noin 40 prosenttia kaikista vastaajista oli sitä mieltä, että esitys antaa tai pääosin antaa edellytykset sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoiden syntymiselle. Toisaalta kielteisesti suhtautuvia vastaajia oli noin 40 prosenttia kaikista vastanneista. Valtaosa vastaajista oli sitä mieltä, ettei esitys anna riittäviä edellytyksiä pienten toimijoiden toimimiseen sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoilla.

## 5 LAUSUNTOJEN KESKEISIMMÄT NÄKÖKULMAT HALLITUKSEN ESITYKSEEN

### 5.1 Näkökulmia uudistuksen tavoitteista

*Väestön terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen sekä palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden parantaminen*



Kuvio 1. Voidaanko uudistuksella kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä parantaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta? (n=556, %)

Lausunnonantajista 24 prosenttia katsoo, että uudistuksella voidaan kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä parantaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta. Lausunnonantajien mukaan uudistuksen myötä hyödynnetään nykyistä paremmin kaikkia käytettävissä olevia sosiaali- ja terveydenhuollon resursseja. Asiakkaille avautuu yhdenvertainen mahdollisuus hakeutua tarpeidensa mukaisten palvelujen piiriin. Asiakkaiden valinnanvapauden nähdään myös parantavan palvelujen laatua ja palveluntuottajien välinen avoin kilpailu kannustaa niitä kehittämään palveluita niiden saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden parantamiseksi.

Perustason palvelujen vahvistaminen ja perustason kokonaisvaltainen vastuun otto asiakkaasta nähdään keskeiseksi tekijäksi hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamisessa. Uudistuksen myönteisenä puolena nähdään myös maakunnan mahdollisuus järjestäjänä ja rahoittajana ohjata toimintaa vaikuttavaan ja tavoitteiden mukaiseen suuntaan sopimusohjauksella.

Osa uudistukseen myönteisesti suhtautuvista kuitenkin katsoo, että väestön terveys- ja hyvinvointierojen tasoittuminen vie aikaa ja niihin vaikuttavat sosiaali- ja terveyspalvelujen lisäksi monet muut seikat. Riskinä nähdään alueelliset erot palvelujen saatavuudesta ja uudistuksen nojautuminen asiakkaan aktiivisuuteen, jolloin osa asiakkaista on vaarassa jäädä uudistuksen hyötyjen ulkopuolelle.

Lausunnonantajista valtaosa (71 %) katsoo, ettei uudistuksella pääosin tai lainkaan voida kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja. Tavoitteen toteutumiseen kriittisesti suhtautuvien lausunnonantajien mukaan lakiluonnos sisältää useita kohtia, jotka nostavat hyvinvointi- ja terve-

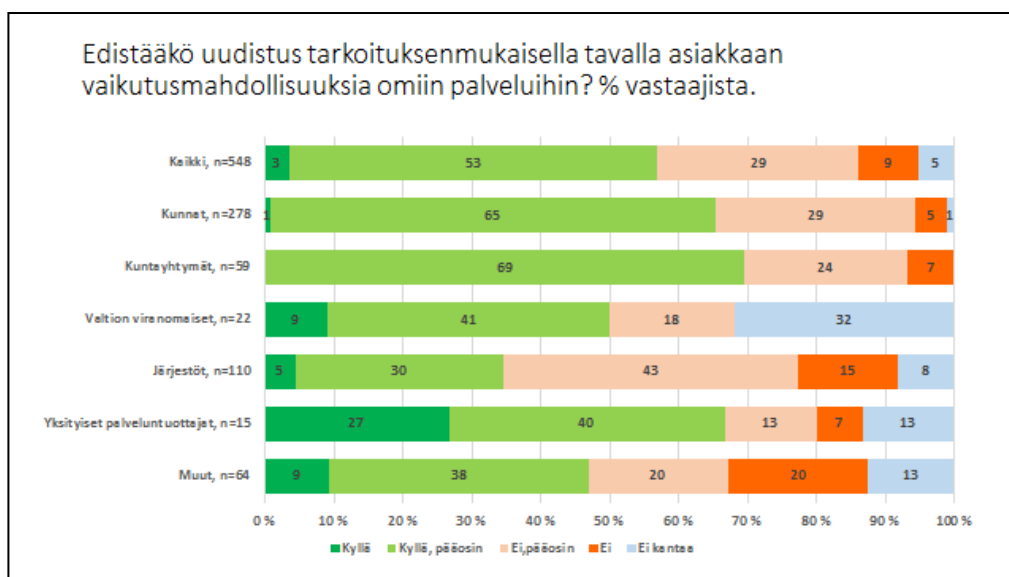


yserojen lisääntymisen riskiä ja vaikeuttavat palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden edistämistä. Erityisesti riskinä nähdään sosiaali- ja terveyspalvelujen pirstaloituminen, mikä vaikeuttaa maakunnan ohjausmahdollisuuksia ja hankaloittaa etenkin paljon ja useita palveluja tarvitsevien asiakkaiden asemaa. Lisäksi yhdenvertaisuuden kannalta ongelmana pidetään sitä, että uudistuksesta hyötyvät isojen palveluntuottajien lisäksi lähinnä vähän palveluja käyttävä väestö kaupunkiseuduilla ja taajaan asutuilla alueilla asuva hyvin koulutettu väestö, joka osaa etsiä ja arvioida tietoa palveluntuottajista. Lausunnonantajat näkevät, ettei todellista valinnanvapautta synny harvaan asutuilla alueilla eikä asiakkaille, jotka eivät osaa ja kykene valinnanvapautta hyödyntämään. Uhkana nähdään, että palvelut jakaantuvat asiakasryhmien mukaan paremmin ja huonommin pärjäävien palveluiksi.

Lisäksi joissain lausunnoissa tuotiin esiin, että valinnanvapauden myötä tulevan yhtiöittämismallisuuden katsotaan kaventavan maakunnan itsehallintoa ja olevan ristiriidassa sote- ja maakuntauudistukselle alun perin asetettujen tavoitteiden kanssa, jotka koskevat yhdenvertaisuutta, palveluiden integraatiota ja kustannusten hillintää. Lisäksi nähdään, että maakunnan järjestämistä vastuun kantaminen ja palvelujen integraatio vaikeutuu ehdotetussa mallissa, mikä heikentää tavoitteiden saavuttamista. Lausunnonantajat korostavat, että sote- ja maakuntauudistus olisi kuitenkin tärkeä toteuttaa, mutta valinnanvapaus ehdotetussa aikataulussa ja ehdotetussa muodossa vaarantavat uudistukselle asetettujen keskeisten vaikutusten saavuttamisen.

Pieni osa lausunnonantajista toteaa, että terveys- ja hyvinvointierojen ja yhdenvertaisen saatavuuden arviointi on lakiesityksen keskeneräisyyden vuoksi vaikeaa.

### *Asiakkaan omiin palveluihin liittyvien vaikutusmahdollisuuksien lisääntyminen*



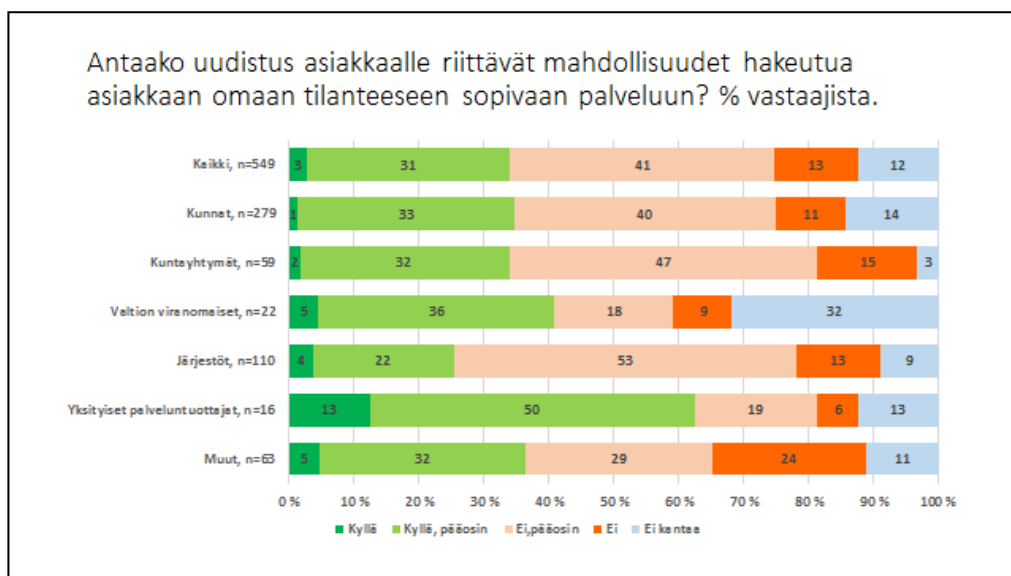
Kuvio 2. Edistääkö uudistus tarkoituksenmukaisella tavalla asiakkaan vaikutusmahdollisuuksia omiin palveluihin? (n=548, %)

Pääosa (56 %) lausunnonantajista katsoo, että uudistus edistää tarkoituksenmukaisella tavalla asiakkaan vaikutusmahdollisuuksia omiin palveluihinsa. Uudistus laajentaa valinnanvapautta suoran valinnan palvelujen, asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin kautta yksityisiin ja järjestöjen tuottamiin palveluihin. Toisaalta osa lausunnonantajista korostaa, että asiakkaan vaikutusmahdollisuudet lisääntyvät lähinnä alueilla, joissa on valinnanmahdollisuuksia, ja että tosiasiallisen valinnanvapauden toteutumiseksi asiakkaat tarvitsevat riittävästi tietoa ja tukea valintojen tekemiseksi. Huolena osa lausunnonantajista nostaa esille asiakkaan lisääntyvän vastuun palvelukokonaisuutensa hallinnasta ja paljon eri palveluja käyttävien asiakkaiden

mahdollisuudet ja kyvyt tehdä valintoja. Asiakkaan vaikutusmahdollisuuksien nähdään riippuvan pitkälti siitä, millaista neuvontaa, ohjausta ja tukea hän saa sekä millaiset asiakkaan mahdollisuudet, kyvyt tai halukkuus on vertailla eri palveluntuottajia ja tehdä sen pohjalta valintoja.

Lausunnonantajista 38 prosenttia kuitenkin katsoo, ettei uudistus pääosin tai lainkaan edistä tarkoituksenmukaisella tavalla asiakkaan vaikutusmahdollisuuksia omiin palveluihinsa. Kysymykseen kriittisesti suhtautuvat lausunnonantajat korostavat, että esitetty malli on monimutkainen ja vaikeasti hahmotettava, eikä asiakkailta ole aina riittävästi tietoa tarkoituksenmukaisten valintoja tekemiseksi. Lisäksi nähdään, että suuressa osassa maata asiakkaan vaikutusmahdollisuuden eivät tosiasiallisesti lisääntyneet palveluntarjoajien vähäisyyden vuoksi. Lisäksi riskinä nähdään, että asiakkaan vastuun lisääntymisen ja palvelujärjestelmän pirstaloitumisen myötä osa asiakkaista saa nykyistä huonommin oikeita palveluja.

### *Asiakkaan mahdollisuudet hakeutua asiakkaan omaan tilanteeseen sopivaan palveluun*



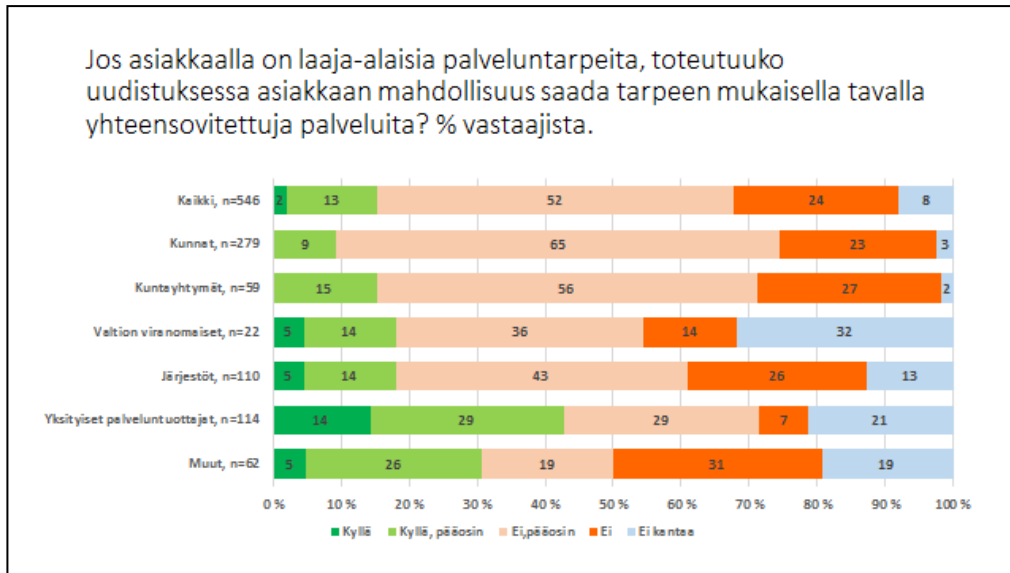
Kuvio 3. Antaako uudistus asiakkaalle riittävät mahdollisuudet hakeutua asiakkaan omaan tilanteeseen sopivaan palveluun? (n=549, %)

Lausunnonantajista 34 prosenttia katsoo, että uudistus antaa asiakkaalle riittävät mahdollisuudet hakeutua omaan tilanteeseen sopivaan palveluun. Lausunnonantajat katsovat, että lakiesitys antaa puitteet valintojen tekemiselle, mutta valinnanvapauden tosiasiallinen ja tarkoituksenmukainen toteutuminen edellyttää, palveluntuottajia on riittävästi ja että asiakkaille on tarjolla tietoa, tukea ja ohjausta valintojen tekemiseen.

Lausunnonantajista 54 prosenttia puolestaan katsoo, ettei uudistus anna asiakkaalle riittäviä mahdollisuuksia hakeutua omaan tilanteeseen sopivaan palveluun. Vaikutuksen toteutumiseen kriittisesti suhtautuvat lausunnonantajat korostavat, että tosiasialliset valinnanmahdollisuudet avautuvat vain osalle asiakkaista eli niille, jotka asuvat alueilla, joissa palveluita on tarjolla ja joilla on mahdollisuuksia ja kykyjä tehdä valintoja. Lausunnonantajat myös korostavat, ettei sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa toteudu aito markkinatilanne, koska tieto on epäsymmetristä ja rahoituksen hoitaa pääosin kolmas osapuoli. Tämän koetaan mahdollistavan epäedullisen osaoptimoinnin. Lisäksi lausunnonantajat katsovat, että sosiaali- ja terveystalouden tarpeen arviointi ja palvelujen laadun arviointi edellyttää asiantuntijaosaamista eikä laadunvalvontaa tulisi jättää yksittäisten asiakkaiden vastuulle. Osa lausunnonantajista myös

nostaa esille, että sosiaali- ja terveyskeskuksen vaihtomahdollisuuden rajaaminen yhteen kertaan vuodessa rajoittaa tarpeettomasti asiakkaiden mahdollisuuksia omaan tilanteeseen sopivaan palveluun.

### *Asiakkaan mahdollisuus saada laaja-alaisiin palvelutarpeisiin tarpeen mukaisella tavalla yhteensovitetuista palveluista*

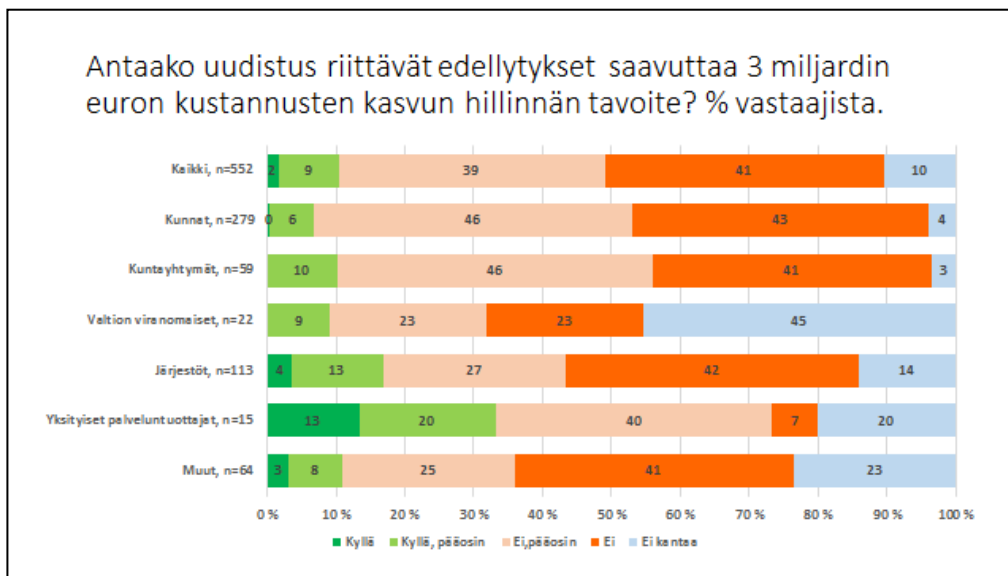


Kuvio 4. Jos asiakkaalla on laaja-alaisia palvelutarpeita, toteutuuko uudistuksessa asiakkaan mahdollisuus saada tarpeen mukaisella tavalla yhteensovitetuista palveluista? (n=548, %)

Lausunnonantajista 76 prosenttia katsoo, ettei uudistus edistä asiakkaan mahdollisuuksia saada tarpeensa mukaisella tavalla yhteen sovitettuja palveluja. Lausunnonantajien mukaan integraation ja toimivien palveluketjujen toteutuminen monituottajamallissa on haastavaa. Osa lausunnonantajista katsoo, että uudistus heikentää integraatiota myös niissä tilanteissa, joissa siinä nykyään onnistutaan. Lausunnonantajien mukaan palvelujen jakaminen yhtiöitettäviin suoran valinnan palveluihin, maksusetelipalveluihin, maakunnan liikelaitoksen tuottamiin palveluihin ja asiakassetelipalveluihin heikentää integraation edellytyksiä erityisesti paljon laaja-alaisesti palveluja tarvitsevien asiakkaiden kohdalla, jotka hyötyisivät eniten palvelujen yhteensovittamisesta ja toimivista palveluketjuista. Lausunnonantajat toteavat, että palvelujen yhteensovittamisesta vastaavan maakunnan mahdollisuudet ohjata tuottajia ja valvoa palveluketjujen toteutumista ovat rajalliset ja edellyttää runsaasti yksityiskohtaista sopimusohjausta sekä valvontaa ja asiantuntijaresursseja.

Lausunnonantajista 15 prosenttia katsoo, että uudistuksessa toteutuu asiakkaan mahdollisuus saada yhteen sovitettuja palveluja. Yhteensovittamismahdollisuudet myönteisinä näkevät lausunnonantajat korostavat asiakkaan palvelutarpeiden perusteella rakennetun kokonaisvaltaisen asiakassuunnitelman ja palveluohjauksen merkitystä integraation välineenä. Nämä lausunnonantajat kuitenkin katsovat, ettei laaja-alaisesti palveluja tarvitsevien asiakkaiden siirtyminen maakunnan liikelaitoksen välttämättä edistä asiakkaan palvelujen yhteensovittamista ja palvelujen jatkuvuuden turvaamista. Jatkovalmistelussa tulisi lausunnonantajien mielestä tarkentaa palvelutarpeen arvioinnin ja asiakassuunnitelman laatimista yhteistyössä maakunnan liikelaitoksen ja sosiaali- ja terveyskeskusten välillä. Lausunnonantajien mukaan myös yhteinen sähköinen asiakastietojärjestelmä parantaa tiedonkulkua toimijoiden välillä ja luo edellytykset yhteistyölle.

## Uudistuksen antamat edellytykset saavuttaa 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoite



Kuvio 5. Antaako uudistus riittävät edellytykset saavuttaa 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoite? (n=552, %)

Suurin osa vastaajista (80 prosenttia) oli sitä mieltä, että uudistus ei tai ei pääosin anna riittäviä edellytyksiä 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillintään. Yhteensä yhdeksän prosenttia oli sitä mieltä, että uudistus antaa tai ainakin pääosin antaa riittävät edellytykset tavoiteltuun kustannusten kasvun hillintään. Kunnat ja kuntayhtymät olivat kaikkein kriittisimpiä vastauksissaan. Kaikista positiivisimmin kustannusten hillinnän tavoitteiden toteutumiseen suhtautuvat yksityiset palveluntuottajat, joskin myös heistä 40 prosenttia oli sitä mieltä, etteivät tavoitteet pääosin toteudu uudistuksessa.

Suuressa osassa lausunnoista uskottiin, että uudistus tuo pikemminkin lisäkustannuksia kuin hillitsee kustannuksia. Kuntien ja kuntayhtymien lausunnoissa todettiin, että taloudelliset hyödyt eivät realisoitu lainkaan taikka realisoituvat mahdollisesti ainoastaan pidemmällä aikavälillä. Lausunnoissa esitettiin huolta siitä, ettei uudistus tuota parannuksia sille asiakasryhmälle, joka tuottaa suurimman osan kaikista kustannuksista. Osassa lausunnoista todettiin myös, ettei kysymykseen pysty lakiluonnoksen pohjalta ottamaan kantaa.

Keskeisin syy on siihen, että taloudellisten hyötyjen realisoituminen nähtiin epävarmana, oli se, että malli rajoittaa maakunnan oikeutta päättää palvelujen tuotantotavasta ja ohjata palveluja kokonaisuutena. Yhtäältä todettiin, että maakunta tarvitsee laajan liikkumavaran, jotta säästöt syntyvät ja toisaalta lausunnoissa perättiin valtakunnallista ohjausta. Kustannusten nousun riskejä aiheuttavat lisäksi ainakin järjestäjien sekä tuottajien ICT-investointikustannukset, maakunnan, maakunnan liikelaitoksen ja tuottajien hallinnolliset tehtävät sekä ainakin henkilökohtainen budjetti uutena elementtinä. Myös suun terveydenhuollon suoran valinnan palvelut nähtiin kasvattavan kustannuksia. Suuressa osassa lausuntoja tuotiin esiin kustannuksia kasvattavana tekijänä myös palvelujen pirstaloituminen. Valinnanvapausmallin nähtiin pahimmillaan tarjoavan mahdollisuudet keinottelulle suurissa asutuskeskuksissa, joissa palveluntarjoaja toimii jo työterveyspalveluiden tuottajana osittain samalle asiakasryhmälle saaden myös sote-keskuksen kapitaatiokorvauksen. Vaarana kustannusten kasvuille nähtiin se, että palvelujen kattavuutta tai sisältöä täytyy alkaa supistaa tai palvelujen laatua alentaa. Suuressa osassa lausuntoja todettiin, että ilman ICT-panostusta uudistus ei ole mahdollinen ja että investointikustannukset tulevat olemaan siltä osin merkittävät. Järjestelmä

lisää myös henkilöstön tarvetta ja palkkojen harmonisointi nähtiin isona kustannuskysymyksenä.

Useissa lausunnoissa uudistuksen nähtiin tuottavan tavoiteltuja hyötyjä pidemmällä aikavälillä. Tuottavuushyötyjen saavuttaminen kilpailua lisäämällä edellyttää markkinoiden muodostumisen ja ohjaamisen onnistumista. Riskejä tältä osin aiheuttaa lausuntojen mukaan mm. tuottajien mahdollisuus määrittää enimmäisasiakasmääränsä ja ohjata asiakkaansa hakeutumista esimerkiksi kohdennetulla markkinoinnilla sekä markkinoiden jakautumiseen liittyvät riskit suoran valinnanvapauden alkaessa. Alkuvaiheessa muutuskustannusten uskotaan olevan huomattavat, mikä vähentää kilpailun kautta mahdollisesti saavutettavia säästöjä. Kustannukset saattavat laskea pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna uusien palveluinnovaatioiden kautta sekä palveluohjauksen ja palvelujen priorisoinnin onnistuessa. Useissa lausunnoissa todettiin myös, että tähän pääsemiseksi ei kuitenkaan tarvita nyt suunnitellulla tavoin toteutettua valinnanvapausjärjestelmää vaan kehittämistä voidaan tehdä muullakin tavoin. Pidemmällä aikavälillä kustannusten kasvun hillintä nähdään mahdolliseksi, jos kilpailu synnyttää tuotannollista tehokkuutta ja kansalaiset ottavat enemmän vastuuta omista palveluistansa osallistumisen kautta. Pelkästään kapitaatiomallin palvelutuotannon rahoituksessa suoran valinnan palveluissa nähtiin kannustavan kustannusten hallintaan nykyistä merkittävästi paremmin. Uudistuksen nähdään kannustavan myös digitaalisten palveluiden entistäkin laajempaan käyttöönottoon ja kehittämiseen, mikä alkuinvestointien jälkeen nähtiin tuovan merkittävää säästöä palveluiden käyttökustannuksiin. Koska jatkossakin listautuneista osa tulee käyttämään sote-keskuksen palveluja enemmän kuin toiset, voidaan tehokkaalla palveluohjauksella saada hoitoprosessia näiden kohdalla merkittävästi tehostettua, jolloin kokonaiskustannukset alenevat.

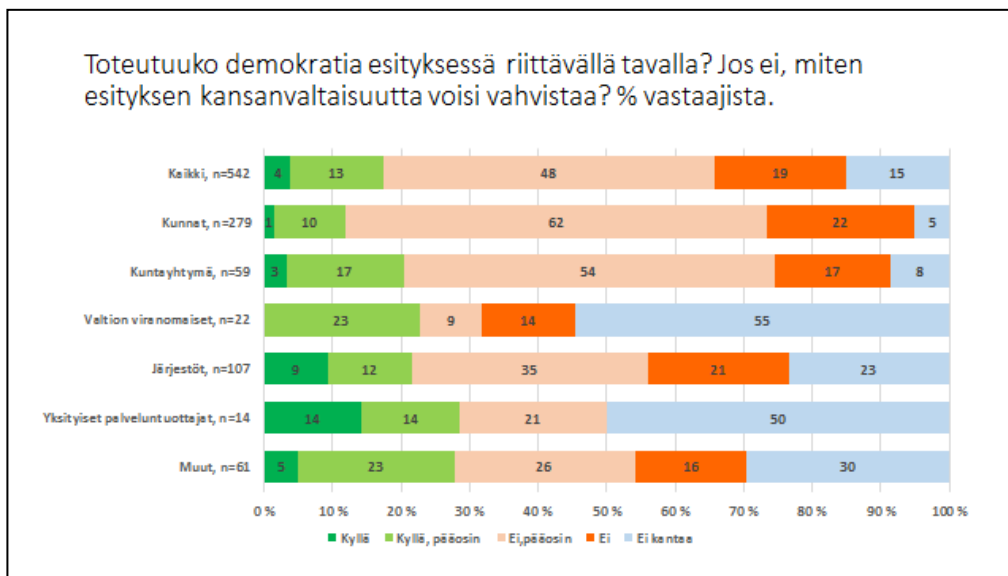
Joidenkin lausuntojen mukaan resursseja on varattava valinnanvapausmallissa nykymallista poiketen asiakasohjaukseen, useiden organisaatioiden hallintoon, tietojärjestelmiin, sopimustenhallintaan, tuottajien valvontaan ja raportointiin. Lisäksi yhtiöiden perustaminen vaatii sekä resursseja että osakepääoman ja toiminnan rahoitukseen varautumisen. Valinnanvapaus edellyttää nykyistä huomattavasti kehittyneempiä, keskitettyjä tiedolla johtamisen, tiedon liikuteltavuuden ja käytettävyyden ratkaisuja.

Kustannussäästöjä saavutettaisiin joidenkin lausujien mukaan myös seuraavilla keinoilla. Tarkkaan tuotantotalousnäkökulmasta harkittu tarvittaessa moniammatillinen palvelutarjonta sille 20 prosentille asiakkaista, jotka käyttävät 80 prosenttia sote-varoista, omat tarvittaessa moniammatilliset väylät merkittäviä varoja käyttäville erityisryhmille (mm. diabetespotilaat), ennaltaehkäisy yhteistyössä kunta ja maakunta, yhtenäinen valtakunnallinen potilastietojärjestelmä, potilasdatan kerääminen, analysointi ja hyödyntäminen, mobiili- ja etälääkäripalvelujärjestelmien kehittäminen ja erityispalvelujen keskittäminen (esim. lonkkaleikkaukset).

Joissakin vapaamuotoisissa huomioissa todettiin, että valinnanvapautta on rakennettu liikaa tuottajien edun maksimoimiseksi, kun tavoitteena pitäisi olla yhteiskunnan kokonaisuus. Riskinä esitetyssä mallissa ovat kustannusten nousu, asiakaslähtöisen integraation ja yhdenvertaisuuden häviäminen sekä palvelujen tuottajien oman edun mukainen asiakkaiden ohjaaminen. Valinnanvapauden pelätään johtavan päällekkäisten rakenteiden syntymiseen ja kovaan kilpailuun osaamisresurssista, mikä nostaa henkilöstökustannusten kokonaisuusmäärää. Päällekkäisten rakenteiden aiheuttama kustannusten kasvu ja toiminnallisen kitkan lisääntymisestä syntyvä tehottomuus ovat todennäköisesti suurempaa kuin kilpailun tuoman organisaatiotehokkuuden parantumisesta seuraavat säästöt.

Esitetyllä tavalla toteutettu valinnanvapaus johtaisi palvelumarkkinoilla huomattavaan valvontakustannusten nousuun sekä merkittäviin transaktiokustannuksiin. Niitä ovat markkinointiin ja mainontaan, sopimuksiin ja sopimusjuridiikkaan, laadun määrittelyyn ja valvontaan, tavoitteiden saavuttamisen seurantaan ja erimielisyyksien ratkointaan liittyvät kustannukset.

## Demokratian toteutuminen



Kuvio 6. Toteutuuko demokratia esityksessä riittävällä tavalla? (n=542, %)

Vastaajista 67 prosenttia katsoi, ettei demokratia toteudu pääosin tai ollenkaan esityksessä. Kuntavastaajista 84 prosenttia oli tätä mieltä. Vastaajista 17 prosenttia katsoi, että demokratia toteutuu ainakin pääosin.

Avovastauksissa arvioitiin demokratian toteutumista sekä edustuksellisen demokratian että yksilön näkökulmasta. Yksilön näkökulmasta toisaalta korostettiin valinnanvapauden lisäävän vaikuttamismahdollisuuksia mutta samalla tuotiin esiin, että aito valinnanvapaus edellyttäisi toimivia markkinoita ja riittäviä tietoja tuottajien palveluista. Toimivia markkinoita ei arvioitu toteutuvan varsinkaan harvaan asutuilla alueilla.

Kunnat lausuiivat pitkälti samalla tavoin kuin Kuntaliitto. Kuntaliitto kannatti valinnanvapauden lisäämistä, mutta katsoi, että esitetty malli kaipaa yksinkertaistamista ja selkeytystä. Valinnanvapaus tulisi saattaa käytäntöön asteittain ja kokeilujen kautta. Nykyisestä palvelusetelijärjestelmästä luopuminen ei ole perusteltua. Sen käytön laajentamisella ja käynnissä olevia kokeilujen tuloksia hyödyntäen voitaisiin valinnanvapautta lisätä hallitummin. Maakunnilla tulisi olla lakiluonnoksessa esitettävää laajempia mahdollisuuksia päättää keinoista, joita ne käyttävät esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kuntaliiton mukaan kansanvaltaisuutta voitaisiin vahvistaa:

- poistamalla tai keventämällä velvollisuutta ottaa käyttöön esitettyjä valinnanvapauden järjestämistapoja esitettyssä aikataulussa
- poistamalla asiakassetelin 15 %:n minimivaatimus
- poistamalla tai vähentämällä asetuksenantovaltuuksia, joita on yhteensä 14.

Kuntaliitto katsoi, että lakiluonnoksessa on kiinnitetty liian vähän huomiota järjestäjän rooliin. Maakunnan rooli järjestäjänä uhkaa jäädä torsioksi, jos maakunnan roolia ei lakiluonnoksessa selkeytetä ja vahvenneta. Maakunnalle tulisi turvata tosiasialliset valvonta- ja päätöksentekomahdollisuudet. Useissa kuntalausunnoissa painotettiin, että demokratian toimivuuden turvaamiseksi sote-palveluiden järjestämistaho on resursoitava hyvin, jotta maakuntastrategian osana sote-strategia saadaan riittävän konkreettiseksi ja yksityiskohtaiseksi ohjaamaan palvelutuotantoa ja sirpaleista monituottajajärjestelmää. Lisäksi palvelutuottajien hyväksymiskriteerit ovat järjestelmän toimivuuden kannalta erittäin merkittäviä ja palvelutuottajien kanssa

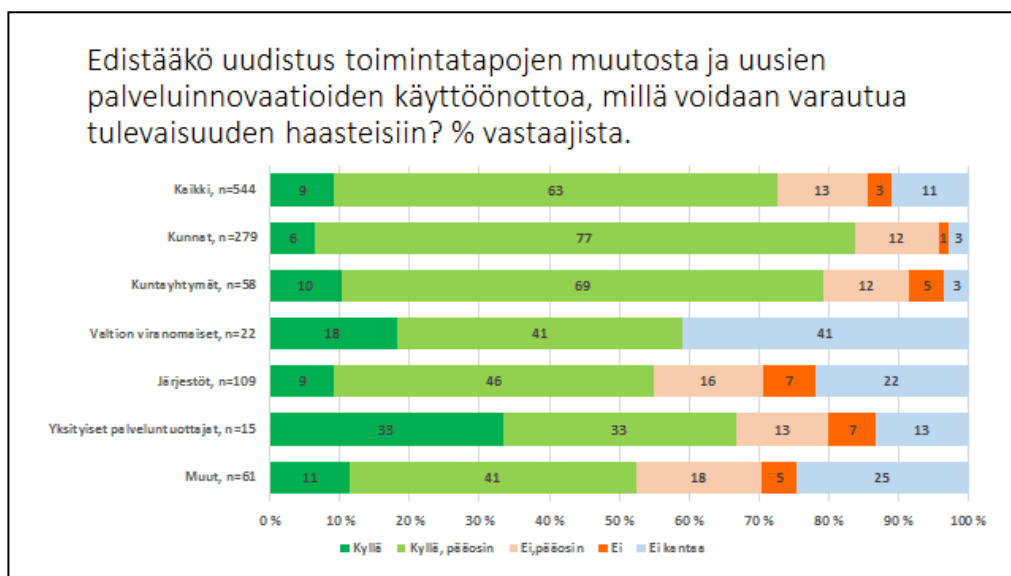
laadittavat sopimukset on tehtävä hyvin yksityiskohtaiseksi, jotta maakuntavaltuuston, - hallituksen ja sote-järjestäjän ohjaava vaikutus saadaan demokratian näkökulmasta riittäväksi.

Yhtiöittämisvelvollisuutta kritisoitiin paljon ja katsottiin sen vähentävän demokraattisia ohjausmahdollisuuksia. Maakunnille tulisi antaa itsehallinnon mukaisesti mahdollisuus päättää itse tarkoituksenmukaisesta organisoitumisesta. Uudistuksessa pitäisi antaa mahdollisuus ottaa paikalliset ratkaisut paremmin huomioon.

Konkreettisenä lainsäädäntömuutoksena esitettiin, että lainsäädännössä tulee vahvistaa kansanvaltaisuutta asettamalla palveluntuottajille velvollisuus perustaa asiakasraati tarjoamiensa palveluiden käyttäjille. Kansanvaltaisuuden katsottiin edellyttävän myös asukkaiden mahdollisuutta saada riittävästi vertailukelpoista, luotettavaa ja puolueetonta tietoa sekä avoimuuden varmistamista yhtiömuotoisessa toiminnassa.

Useat lausunnonantajat ottivat kantaa koko uudistuksen demokratiavaikutuksiin katsoen ennen kaikkea verotusoikeuden puuttumisen ja valtion voimakkaiden ohjausmahdollisuuksien kaventavan itsehallintoa. Lisäksi esitettiin vaalipiirijakoa Uudellamaalla sekä pienten kuntien äänivallan turvaamiseksi.

### *Uudistuksen mahdollisuudet edistää toimintatapojen muutosta ja uusien palveluinnovaatioiden käyttöönottoa*



Kuvio 7. Edistääkö uudistus toimintatapojen muutosta ja uusien palveluinnovaatioiden käyttöönottoa, millä voidaan varautua tulevaisuuden haasteisiin? (n=544, %)

Yleisesti ottaen lausunnoissa todettiin, että uudistus mahdollistaa palveluinnovaatioita ja uusia toimintatapoja, se osittain jopa pakottaa siihen. Toisaalta todettiin, ettei valinnanvapaus itsessään edistä riittävästi toimintatapojen muutosta, vaan se vaatii toimintatapojen systemaattisen läpikäynnin ja tahtotilan tehdä asioita toisin. Useissa lausunnoissa todettiin, että palveluinnovaatioiden ja uusien toimintatapojen toteuttaminen on tehtävissä ilman uudistustakin, eli innovaatioita voidaan edistää ilman valinnanvapauslain tuomaa epävarmuutta. Innovaatiot edellyttävät rahoitusta ja kannustimien tulee olla kohdallaan. Innovaatiot riippuvat siitä, millainen tuottajille maksettava korvausmalli on ja millä tavalla se kannustaa innovaatioihin. Innovaatiot edellyttävät toteutuakseen seurantatietoa eli kattavaa tietoa kehittämiseen. Lisäksi tuotiin esiin, että yksityiskohtainen sääntely estää innovaatioita.

Kuntien lausunnoissa esitettiin huolta siitä, millainen on maakuntien mahdollisuus ja osaminen toiminnan kehittämiseen. Lisäksi huolta kannettiin kehittämisen pirstaloinnista ja pienten palveluntuottajien rajallisista resursseista tuottaa innovaatioita. Valtion ohjauksen ja rahoituksen

tuksen on tuettava olennaisesti uudistumista ja innovaatiokokeiluja. Valinnanvapauden käyttöönotto on erittäin suuri muutos ja on omiaan luomaan edellytyksiä uusien toimintatapojen kehittämiseen asiakaslähtöisyyden ollessa keskiössä. Uudistuksen myötä sote-palveluihin tuleva kilpailuasetelma kannustaa myös julkisia palveluntuottajia mainonnan ja markkinoinnin segmentointiin ja uusien digitalisoitujen palvelujen käyttöönottoon.

Kuntayhtymien ja sairaanhoitopiirien lausunnoissa nostettiin esille jo tehtyjä toimenpiteitä. Näissä lausunnoissa tuotiin esiin, että kaikki palveluinnovaatiot ovat syntyneet julkisen sektorin toimesta, ja palvelujen tuottajina olevat yksityiset yhtiöt tai yhteisöt eivät ole panostaneet toiminnan kehittämiseen. Ne ovat olleet mukana kehittämishankkeissa, mikäli ovat saaneet rahoitusta julkisista hankerahoista. Parhaat innovaatiot syntyvät lausujien mukaan täysin integroidussa organisaatiossa, jossa työntekijät voivat sopia keskenään uusista käytännöistä tai esittää ideoita uusista työtavoista. Lausunnoissa todettiin valmisteilla olevan sote-muutos on jo tähän mennessä aikaansaaneen merkittäviä muutoksia järjestelmätason toiminnassa. Tämän vuoksi pidetään todennäköisenä, että lakiehdotus toteutuessaan johtaa hyvinkin merkittäviin toimintatapojen muutoksiin.

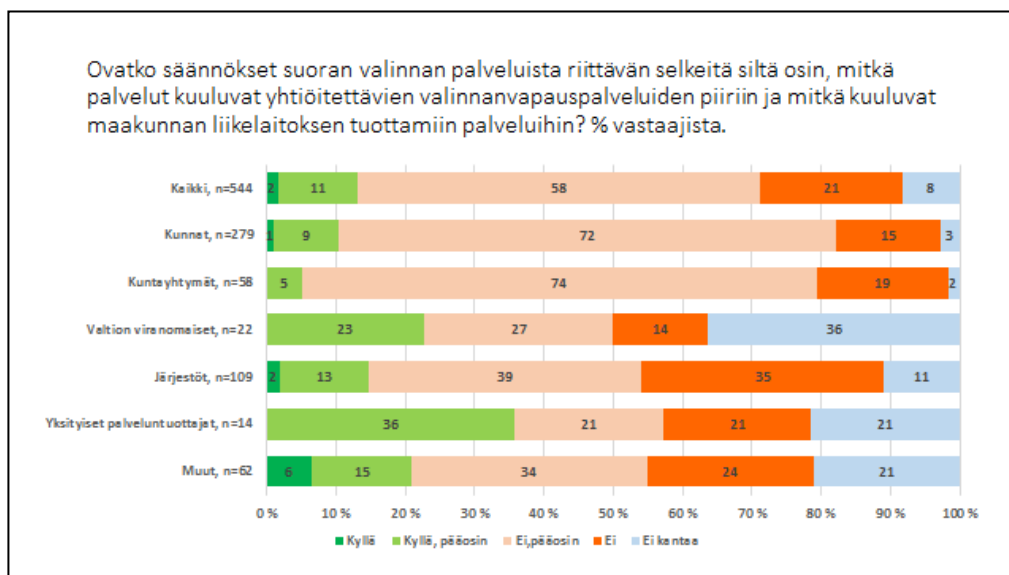
Yritysten kannalta pidetään tärkeänä, että lainsäädäntö kannustaisi myös ennaltaehkäisevään toimintaan. Ennaltaehkäisevä työ on sote-palvelujen tuottajan näkökulmasta investointi, jolla pienennetään asiakaspopulaation riskiä. Tuottajan tulisi saada investoinnin hyöty itselleen, jotta investointeja tehtäisiin. Digitaaliset palvelumallit ja yhteinen tietopohja voisivat parantaa yritysten mahdollisuuksia tarjota palveluita ja luovat perustan uuden liiketoiminnan kasvulle. Digitaalisessa palvelutuotannossa eri toiminnoista kerätty yhtenäinen tieto palvelee kaikkia palvelujärjestelmän toimijoita ja mahdollisuuksien mukaan myös uusien palvelujen kehittäjiä, jolloin asiakkaille tarjolla oleva palvelujen kirjo laajenee. Myös asiakkaan oma osallistuminen tiedon tuottajana ja käyttäjänä vauhdittaa sote-palvelujen uudistumista ja monimuotoisuutta.

Lausujat pitivät myönteisenä, että laissa tuodaan uutena elementtinä ikääntyneillä ja vammaisille sekä pitkäaikaista hoidon tarvetta omaaville asiakkaille, henkilökohtainen budjetointi, joka kannustaa innovatiivisuuteen myös palvelukokonaisuuksien suunnittelussa. Lisäksi lausunnoissa tuotiin esiin kehittämisen keinoina mm. asiakkaiden hyödyntäminen kehittämisen ajurina, erilaisten palveluntuottajien toiminnan mahdollistaminen, kilpailullisten elementtien lisääminen, tiedon saatavuus, relevantilla tiedolla ohjaaminen ja johtaminen sekä onnistuneet rahoitusratkaisut.



## 5.2 Näkökulmia suoran valinnan palveluita koskevista säännöksistä

### *Yhtiötettävien valinnanvapauspalveluiden ja maakunnan liikelaitoksen tuottamiin palveluihin kuuluvat suoran valinnan palvelut*



Kuvio 8. Ovatko säännökset suoran valinnan palveluista riittävän selkeitä siltä osin, mitkä palvelut kuuluvat yhtiötettävien valinnanvapauspalveluiden piiriin ja mitkä kuuluvat maakunnan liikelaitoksen tuottamiin palveluihin? (n=544, %)

Säännökset palveluiden jakautumisesta eri tahojen vastuulle koettiin pääosin epäselviksi. Tätä mieltä oli lähes 80 % vastaajista ja epäselvimmäksi tilanteen kokivat kuntien ja kuntayhtymien vastaajat. Vastauksissa oli niukalti ehdotuksia säännösten selkiyttämiseksi.

Eniten epäselvyyksiä nähtiin sosiaalihuollon palvelujen määrittelyissä. Sosiaalipalvelujen erottaminen lyhytaikaisiin ja tilapäisiin ja toisaalta pidempiaikaisiin nähtiin useissa palautteissa epätarkoituksenmukaiseksi ja epäselväksi. Jaottelun epäiltiin johtavan päällekkäisiin palvelurakenteisiin, mikä hidastaisi oikeanlaista avun saamista.

Monissa kommentteissa todettiin, että monet sosiaalihuoltolain 14§:n 1 momentissa mainituista palveluista eivät ole luonteeltaan tilapäisiä, vaan palveluja koskevat päätökset tehdään toistaiseksi ja päätöksenteko edellyttää laajaa palvelutarpeen arviointia ja palvelusuunnitelmiensa laatimista. Jatkovalmisteluun toivottiin, että kunkin em. lainsäädännön mukaisen palvelun osalta määritellään ja perustellaan erikseen, mitkä ja miltä osin soveltuvat suoran valinnan laajennettuihin palvelukokonaisuuksiin. Samalla tulisi selkeästi rajata ulkopuolelle ne palvelukokonaisuudet, jotka edellyttävät maakunnan liikelaitoksen päätöksentekoa. Viranomaisvallan käyttö suoran valinnan yhtiöissä tulee ottaa huomioon lain jatkovalmistelussa.

Terveydenhuollon suoran valinnan palvelujen osalta ehdotus nähtiin selkeämpänä lukuun ottamatta kohtaa ”yleiset oireet ja sairaudet”, joka koettiin epäselväksi. Vastauksissa todettiin, että samaa sairautta voidaan joutua hoitamaan sekä sote -keskuksessa että maakunnan liikelaitoksessa ja toisaalta monia harvinaisiakin sairauksia hoidetaan perustasolla yhteistyössä erikoisalujen lääkäreiden kanssa. Toisaalta monissa vastauksissa esitetty malli nähtiin terveyspalveluissa pääosin riittävän selväksi, koska maakunta voisi toteuttaa paremmin itsehallintonaan sopiessaan työnjaosta alueellaan. Joistain palveluista todettiin, että materiaalista ei käy ilmi, kuka palvelut tuottaa. Tällaisia ovat erityisesti äitiys- ja lastenneuvola, kuntoutus ja apu-

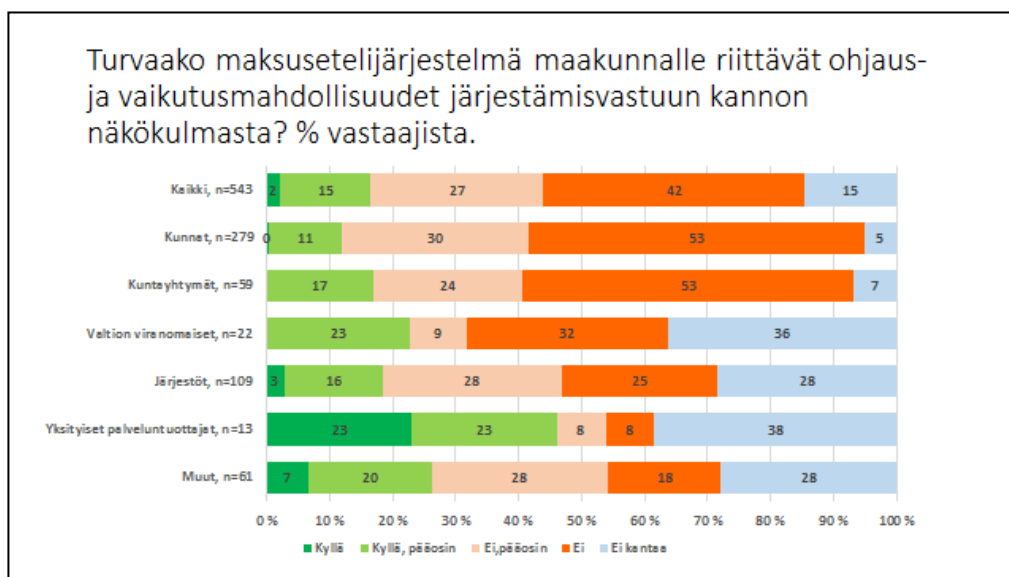
välineet, päihdehuolto, saattohoito, ravitsemusterapia, laboratorio, kuvantaminen ja tukipalvelut.

Suun terveydenhuoltoa koskevaa palautetta oli määrällisesti vähän. Palautteen mukaan suunhoidon yksikön eriyttäminen sote -keskuksesta sekä maksusetelin käyttö voivat johtaa suun terveydenhuollon eriytymiseen irralleen muusta terveydenhuollosta, kun sen pitäisi integroitua nykyistä paremmin osaksi asiakkaan kokonaisterveyttä. Palautteen mukaan alle 18-vuotiaiden suun terveydenhuolto tulisi kokonaisuudessaan keskittää liikelaitokseen. Tällä tavoin myös integraatio sosiaalipalveluihin säilyisi saumattomana ja lasten kehittyvän ja nuoren hampaiston hoidon edellyttämä erityistaitoa vaativa erityisosaaminen tulisi paremmin varmistettua.

Vastuun siirtyminen ja mahdollinen jakautuminen suoran valinnan palvelutuottajan ja liikelaitoksen välillä koettiin epäselväksi. Maakunnan liikelaitoksen tekemän palvelutarpeen arvioinnin velvoittavuuden osalta toivottiin useassa palautteessa tarkempaa sääntelyä. Säännöksissä nähtiin tarvetta selkiyttää sitä, minkälaisiin palveluihin suoran valinnan palvelut voivat maakunnan päätöksellä laajentua. Tällä nähtiin olevan merkitystä markkinoiden sääntelyssä, palveluntuottajien kilpailussa, sekä ehyiden ja yhdenvertaisten palvelukokonaisuuksien järjestämisessä asiakkaalle.

Huolta kannettiin myös yhtiöittämisvelvoitteen kautta tulevasta palvelujen pirstoutumisesta palveluintegraatiota edellyttävissä kokonaisuuksissa, kuten päivystyspalveluissa. Muutamissa kommentteissa tuotiin esiin koetut ristiriitaisuudet hallituksen kärkihankkeiden kanssa.

### *Maksusetelijärjestelmään liittyvät maakunnan ohjaus- ja vaikutusmahdollisuudet*



Kuvio 9. Turvaako maksusetelijärjestelmä maakunnalle riittävät ohjaus- ja vaikutusmahdollisuudet järjestämisvastuun kannon näkökulmasta? (n=543, %)

Lausuntopalautteen perusteella noin 68 prosenttia vastaajista katsoi, ettei maakunnalla ole suoria ohjaus- eikä vaikutusmahdollisuuksia maksusetelipalvelun tuottajaan, koska maakunnalta puuttuvat suorat keinot asettaa palvelun laatuun, saatavuuteen ja palvelujen yhteen sovittamiseen liittyviä ehtoja tuottajille. Lausuntopalautteen mukaan ohjausta voisi olla vain välillisesti silloin, kun maakunta määrittää kriteerejä, joiden perusteella maksusetelin piirissä olevat palvelujen järjestäjät valittaisiin tai siinä yhteydessä, kun palveluntuottajat listautuisivat palveluntuottajarekisteriin. Useimpien vastausten perusteella nämä välilliset keinot eivät olisi

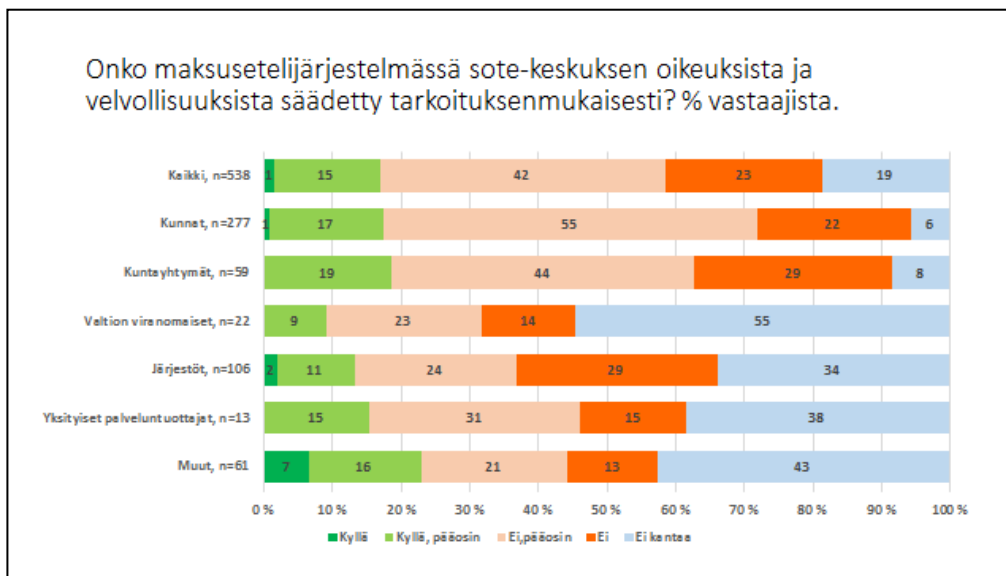
riittävä tapa ohjata ja vaikuttaa maksusetelipalveluihin, eikä maakunta siten voisi kantaa riittävästi järjestämisvastuutaan. Kriittisimminkin asiaan suhtautuivat lausunnoissaan kunnat ja kuntayhtymien edustajat, myönteisimminkin yksityiset palveluntuottajat.

Järjestelmän etuina nähtiin asiakkaan parantuneet mahdollisuudet valita. Palvelunkäyttäjän kannalta hyvää olisi järjestelmän joustavuus ja toiminnallisuus. Haasteeksi koettiin seuranta ja valvonta niin, että asiakkaiden kohtelu ja setelin myöntäminen toteutuisi tasapuolisesti. Ongelmaksi koettiin, ettei maakunta eikä myöskään palveluista ensisijaisesti vastuussa oleva sote-keskus voisi estää asiakasta valitsemasta ”huonoa” palveluntuottajaa, jos tämä on valtakunnallisessa palveluntuottajarekisterissä. Suoran valinnan tuottajallakaan ei olisi välttämättä riittäviä tietoja asiakkaan palvelun toteutumisesta, jolloin osan järjestelmän valvonnasta tekisivät asiakkaat. Osassa lausunnoissa kannettiin huolta siitä, että asiakkaalle itselleen jää tällöin suuri vastuu omien palveluidensa koordinoimisesta, mikä voisi olla haitallista erityisesti paljon palveluja tarvitsevien ja mahdollisesti toimintakyvyltään heikentyneiden kansalaisten kohdalla. Lausunnoissa pohdittiin myös asiakkaan mahdollisia oikeusturvakeinoja palvelun osoittautuessa epäsovivaksi tai ongelmalliseksi ja tahoja, jotka vastaa mahdollisista komplikaatioista ja niiden korvauksista. Epäselvinä asioina tuotiin esiin myös valmisteilla oleva asiakasmaksulainsäädäntö, jonka lopputulos vaikuttaa asiakkaiden mahdollisuuksiin käyttää maksuseteleitä, jos asiakasmaksujen osuus nousee liian korkeaksi.

Useassa lausunnossa tuotiin esiin, että laajasti käytettynä maksusetelijärjestelmä saattaa pirstaloita asiakkaan palvelukokonaisuutta epätarkoituksenmukaisesti, minkä vuoksi järjestelmän nähtiin edellyttävän riippumatonta palveluohjausta. Asiakasohjauksen riittävyyden valvonta voisi myös osoittautua haasteelliseksi tehtäväksi maakunnalle. Useassa lausunnossa tuotiin esiin maksuseteleihin liittyvät tiedonhallinnalliset haasteet, jotka heikentävät maakunnan valvontavelvollisuuden toteutumista. Lausunnoissa tuotiin esiin, ettei palvelutuotannon seurantapalvelua eikä muita järjestelmän edellyttämiä tietojärjestelmiä todennäköisesti olisi vielä olemassa lain voimaantullessa. Myös palvelujen laatumittarit olisivat alkuvaiheessa puutteelliset tai olemattomat, eikä seurantatietoa seteleiden käytöstä ja palvelun vaikuttavuudesta asiakkaan terveyteen ja hyvinvointiin olisi riittävästi käytössä. Riskejä lisäksi se, että samanaikaisesti luodaan ja otetaan käyttöön kolme merkittävää uutta markkinamallia: suoran valinnan sote-keskukset, henkilökohtainen budjetti ja maksusetelijärjestelmä, jotka kaikki tarvitsisivat omat valtakunnalliset hallinta- ja tietojärjestelmät, joita ei vielä ole valmiina. Lausuntopalautteen perusteella epäselväksi jäi, kuinka paljon nykyistä palvelusetelijärjestelmää voisi hyödyntää maksusetelijärjestelmässä.

Maksusetelikäytännön kannattajat näkivät sen mahdollistavan yksityisten toimijoiden ja ammatinharjoittajien osallistumisen markkinoiden toimintaan, takaavan kilpailuneutraliteetin eri toimijoiden välille sekä sopivan välineenä selkeästi rajattuihin toimenpiteisiin. Hyväksi nähtiin myös se, että järjestelmä korostaisi sote-keskuksen vastuuta sekä palvelukokonaisuuden toteutumisesta että sen kustannuksista. Lakiluonnoksen perusteella jää kuitenkin monelle epäselväksi, mitkä kaikki palvelut sisältyisivät maksusetelin avulla valittaviksi ”itsenäisiksi osakokonaisuuksiksi”. Myös maksusetelin hinnoitteluperiaatteisiin ja sen saamisen edellytyksiin kaivattiin lakiin selkeämpiä määrittelyjä. Näiden määrittelyn ja seurannan todettiin edellyttävän merkittävän määrän resursseja maakunnalta ja osin myös suoran valinnan tuottajalta.

## Maksusetelijärjestelmään liittyvät sote-keskuksen oikeudet ja velvollisuudet



Kuvio 10. Onko maksusetelijärjestelmässä sote-keskuksen oikeuksista ja velvollisuuksista säädetty tarkoituksenmukaisesti?(n=538, %)

Lausuntopalautteen perusteella noin 65 % vastaajista katsoo, että sote -keskuksen oikeuksista ja velvollisuuksista ei ole säädetty tarkoituksenmukaisesti. Lausuntopalautteen mukaan sote -keskus ei voi vaikuttaa asiakkaan valitsemaan palveluun eikä sen sisältöön, eikä sillä ole juuri mahdollisuutta puuttua asiaan havaitessaan laatuongelmia.

Sote-keskuksen oikeuksien ja velvollisuuksien osalta esitettiin useassa lausunnossa huoli siitä, että sote-keskuksille on lain mukaan säädetty vastuu asiakkaan palveluiden kokonaisuudesta, vaikka sillä on tähän heikot edellytykset. Maksusetelin tuottajan valinnan tekee asiakas valtakunnallisen rekisterin pohjalta, jolloin sote-keskuksella ei ole tosiasiallisia keinoja puuttua maksusetelipalvelujen tuottajan toimintaan. Myös mahdollisissa laatu- tai hoitovirhetilanteissa useiden tuottajien keskinäisten sopimussuhteiden ja vastuusuhteiden selvittäminen saattaisi olla ongelmallista. Osassa vastauksissa korostettiin, että maksusetelin käyttö ja kokonaisvastuun jakautuminen suoran valinnan palvelujen, maakunnan liikelaitoksen ja palveluntuottajien välille heikentää entisestään palveluiden integraatiota tai voi jopa vaarantaa sen toteutumisen.

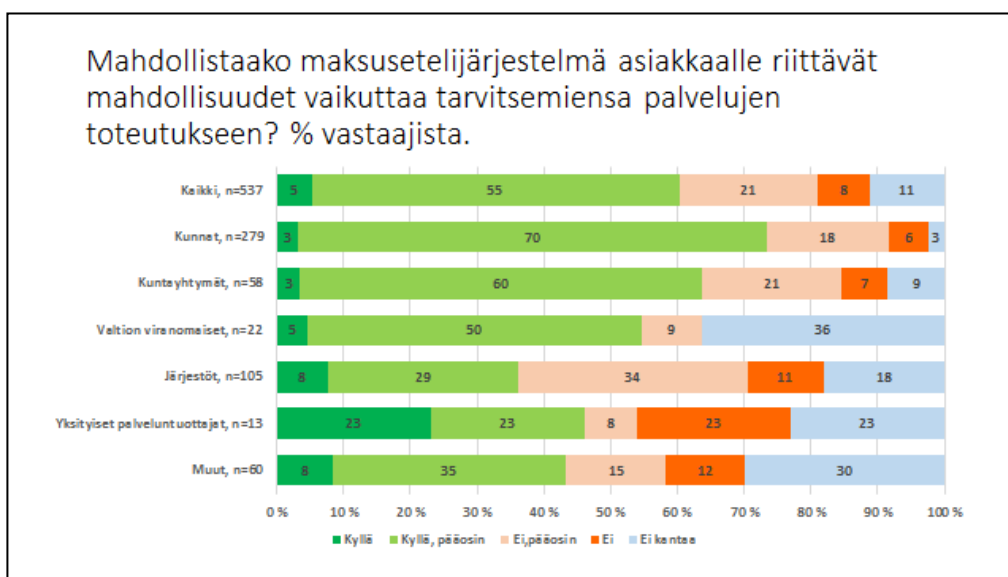
Velvollisuus myöntää maksuseteli tilanteessa, jossa palveluntuottaja voisi tarjota palveluja omana tuotantonaan, voi useiden lausunnon antajien mielestä hankaloittaa suoran palvelun tuottajan toiminnan tarkoituksenmukaista järjestämistä, kasvattaa kustannuksia (erityisesti transaktiokustannuksia) ja palvelujen hukkakäyttöä sekä vaarantaa hoidon jatkuvuuden. Riskiksi koettiin, että maksusetelijärjestelmästä muodostuu sote-keskuksille niin suuret kustannukset, että ne jakavat seteleitä vain vähän tai tiukoilla kriteereillä, jolloin asiakkaiden oikeusturva ja palvelujen yhdenvertainen saatavuus vaarantuvat ja vaihtelevat alueittain. Velvollisuus antaa maksuseleitä esitetyllä tavalla nähtiin riskiksi, joka voi vähentää kiinnostusta ryhtyä suoran valinnan palveluntuottajaksi.

Maksuseleihin myönteisesti suhtautuneiden mielestä maksuseteli toisi asiakkaalle uuden välineen valinnanvapauden toteuttamiseksi ja lisäksi pienten toimijoiden edellytyksiä toimia järjestelmässä. Lausunnon antajien mielestä maakunnan ja sen aluetalouden etu on, että paikalliset pienetkin yritykset voisivat olla tuottamassa sote-palveluja mahdollisimman laajasti. Näin sote-keskuksilla olisi merkittävä asema paikallisen pienyritysjäytymisen kehittämisessä.

Palautteen mukaan maksuseteleiden käyttö edistäisi pienten yritysten syntymistä ja markkinoiden monipuolistumista. Lausunnon antajien mielestä epäselväksi jäi, miten todennetaan ja valvotaan palveluntuottajan velvollisuutta informoida asiakkaita muistakin tuottajista. Osa myönteisesti kysymykseen suhtautuneista toi kuitenkin esiin, että maksusetelisäännökset kaipaavat täsmennystä muun muassa ”itsenäisten osakokonaisuuksien” määrittelyn osalta.

Järjestelmän kehittämiseksi osa lausunnonantajista ehdotti, että järjestelmään sisällytettäisiin vahvemmat kannustinjärjestelmät haluttuun toimintamalliin ohjaamiseksi. Osassa lausunnoista ehdotettiin myös, että maksuseteli voitaisiin antaa vain sellaisille palveluntuottajille, joiden kanssa sote-keskuksella on sopimus ja jonka toimintaa se voisi sopimuksen perusteella valvoa ja ohjata. Myös tuki nykyisen palvelusetelijärjestelmän jatkokehittämiselle toistui muutamissa palautteissa.

### *Asiakkaan mahdollisuudet maksusetelijärjestelmässä vaikuttaa tarvitsemiensa palvelujen toteutukseen*



Kuvio 11. Mahdollistaako maksusetelijärjestelmä asiakkaalle riittävät mahdollisuudet vaikuttaa tarvitsemiensa palvelujen toteutukseen? (n=537, %)

Lausuntopalautteen perusteella 60 % vastaajista katsoi maksusetelijärjestelmän antavan asiakkaalle pääosin riittävät mahdollisuudet vaikuttaa palvelujen toteutukseen. Asiakkaalla on mahdollisuus vaikuttaa tarvitsemiensa palvelujen toteutukseen maksusetelijärjestelmässä, jos hänellä on riittävästi tietoa sairaudestaan tai muusta palvelun tarpeestaan, kykyä arvioida eri vaihtoehtoja maksusetelin käyttämisessä, riittävästi puolueetonta tietoa tarjolla olevista palveluista ja niiden laadusta sekä kykyä tehdä tietoon perustuvia valintoja. Valinnanvapauden käyttäminen edellyttäisi myös, ettei esim. kuljetuspalvelujen tarve, saatavuus tai asiakasmaksujen tai omavastuiden tasot rajoita valintaa, että ohjausta ja neuvontaa on tarjolla ja että palvelut ovat esteettömiä ja saavutettavia. Monissa vastauksissa tätä pidettiin mahdollisuutena ensisijassa työikäiselle väestölle, joilla on hyvä toimintakyky ja kyky valita.

Vastauksissa todettiin laajalti, että valinnanmahdollisuus tulisi todennäköisesti toteutumaan paremmin asutuskeskuksissa, missä olisi riittävä palvelutarjonta. Tällöin alueelliset erot saataisivat muodostuvat suuriksi. Myös iäkkäiden ja erityisryhmien valinnan vapauden toteutuminen edellyttäisi toimivaa palvelunohjausta ja neuvontaa ja riippuisi siten paljon sen toteutamisen tavoista ja onnistumisesta.

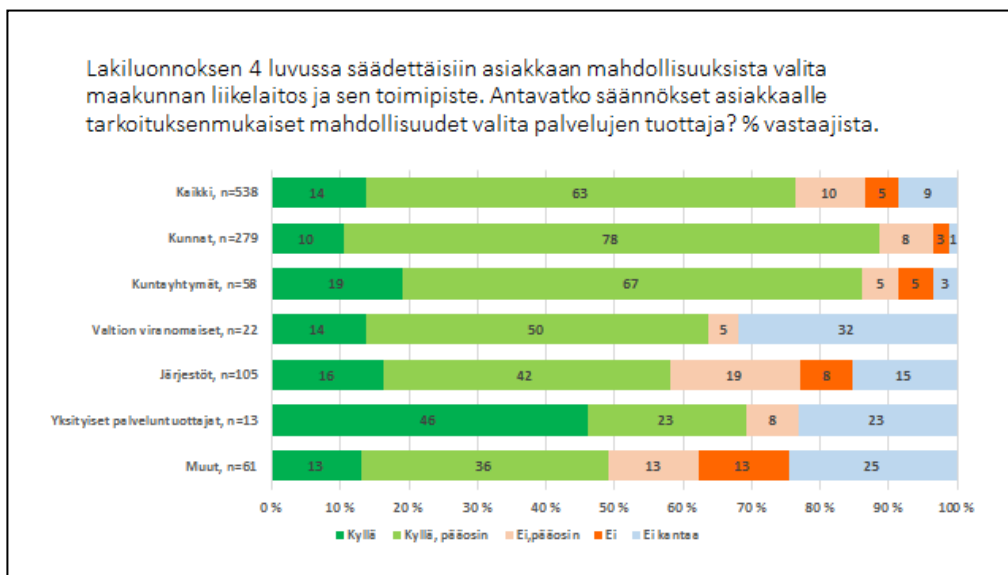
Lausuntopalautteissa todettiin, että maksusetelijärjestelmä moninkertaistaisi asiakkaan valintojen määrän. Asiakas voisi valita palvelukokonaisuuksien jokaisen itsenäisen hoitokokonaisuuden kohdalla haluamansa toimijan. Tämä takaisi asiakkaalle vapauden valita haluamansa tuottajan, mutta palvelun toteutukseen tai sisältöön asiakkaalla ei palvelusta riippuen välttämättä olisi mahdollisuutta. Huolta esitettiin siitä, että muutos siirtää vastuun palvelun toteutuksesta ja huonosta valinnasta osittain asiakkaalle itselleen. Lainsäädäntöluonnos ei kuitenkaan sisällä mainintoja keinoista, joilla asiakas voisi ilmaista tyytymättömyytensä saamaansa palveluun.

Monessa lausunnossa tuotiin esiin riski siinä, saisiko asiakas riittävästi tietoa palvelun tuottajien todellisesta toiminnasta. Asiakkaan päätös perustuu lausunnon antajien mukaan tällöin väistämättä mielikuvaan, jolloin palvelun tuottajan markkinointitoimenpiteillä on merkittävä vaikutus valintapäätökseen ja siihen, mille toimijalle maksusetelipalvelut tosiasiasa ohjautuvat.

Lausuntopalautteen mukaan maksusetelijärjestelmän toimivuus ja helppous edellyttäisi valtaväestön osalta uusien teknologioiden ja digitalisaation hyödyntämistä. Myös palvelutuottajien informaatiopalvelut (esim. tietovarannot, kuvaukset palvelujen sisällöstä) tulisi kyetä rakentamaan riittävän laadukkaiksi ja toimiviksi, jotta asiakas voisi valita. Useassa lausunnossa nostettiin esiin huoli siitä, että valinnanvapauden edellyttämät tietojärjestelmäratkaisut eivät ole välttämättä valmiina valinnanvapauden suunnitellussa alkamisajassa, eivätkä niihin liittyvät suunnitelmat ja aikataulut ole realistisia. Luonnoksen mainittiin jättävän paljon epäselviä asioita myös vertailun tietopohjaan ja mittaristoihin. Lausunnossa pohdittiin, voiko kuluttaja tehdä punnittuja päätöksiä maksusetelillä, jos laadusta ei ole olemassa valtakunnallisiakaan tietoja.

### 5.3 Näkökulmia maakunnan liikelaitoksen valintaa koskevista säännöksistä

#### *Asiakkaan mahdollisuus valita maakunnan liikelaitos ja sen toimipiste*



Kuvio 12. Antavatko luvun 4 säännökset asiakkaan mahdollisuuksista valita maakunnan liikelaitos ja sen toimipiste asiakkaalle tarkoituksenmukaiset mahdollisuudet valita palvelujen tuottaja? (n=538, %)

Lausuntopalautteen mukaan noin 77 prosenttia vastaajista katsoi, että ehdotettu säännös tarjoaisi asiakkaalle tarkoituksenmukaiset mahdollisuudet valita maakunnan liikelaitos ja sen toimipiste. Esimerkiksi maakuntien reuna-alueella maakunnan liikelaitoksen valinnan mahdollisuus parantaisi asiakaslähtöisyyttä. Lausunnonantajien mukaan toimipisteen valintamekanismi vastaa ehdotuksessa paljolti nykytilaa terveydenhuollossa. Lausunnoissa tuotiin esille, että valinnanvapaus voisi johtaa pidemmällä aikavälillä keskussairaaloiden nykyistä voimakkaampaan kilpailutilanteeseen. Asiakkaan valintaan tulisivat lausunnonantajien mukaan vaikuttamaan merkittävästi imagoon liittyvät asiat. Niillä liikelaitoksilla, joilla on yliopistollinen sairaala, saattaisi olla selkeä mielikuvaetu muiden maakuntien liikelaitoksiin nähden.

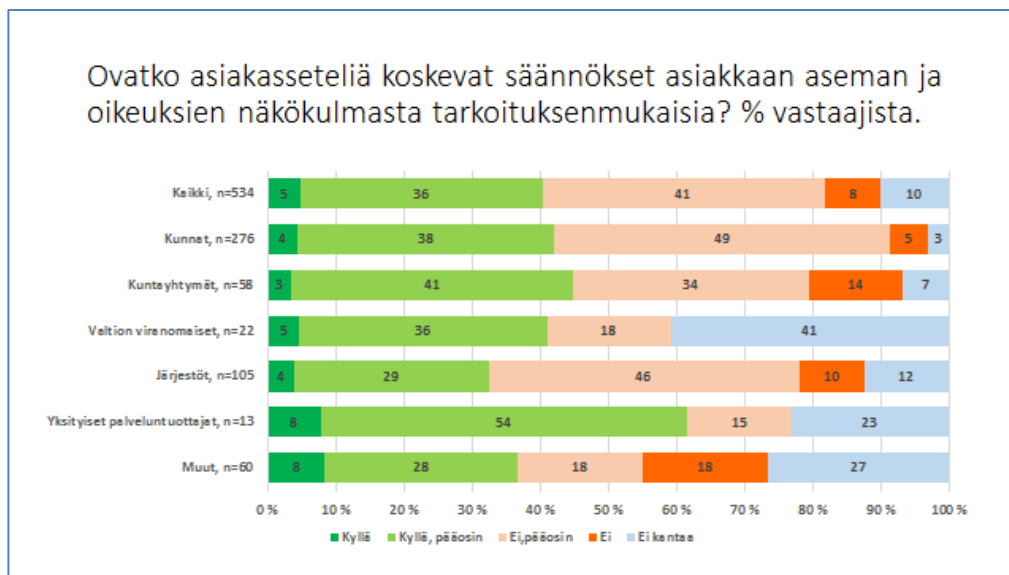
Sosiaalihuollon puolella valinnanvapaus voisi johtaa osin uuteen tilanteeseen, kun asiakas tai hänen omaisensa voisivat valita esimerkiksi kehitysvammaisten palveluja, päihdepalveluja tai lastensuojelun palveluja aiempaa laajemmin. Useassa lausunnossa tuotiin esiin, ettei sosiaalipalvelujen erityistason palvelujen valinnan vapauden laajennuksen vaikutuksia palvelujärjestelmälle ei ole riittävästi arvioitu. Laajan valinnanvapauden ulottaminen sosiaalipalvelujen erityispalveluihin voi tuottaa myös ei-aiottuja seurauksia palveluihin. Useissa lausunnoissa tuotiin esiin, ettei ehdotuksen mukainen asiakkaan valintaoikeus ole kaikissa tilanteissa tarkoituksenmukainen. Valintaoikeutta nähtiin tarpeelliseksi rajata esimerkiksi silloin, kun lastensuojelun tai päihde- ja mielenterveyspalvelujen saaminen viivästyy asiakkaan itsensä tai hänen läheistensä tekemien valintojen seurauksena. Asiakkaan mahdollisuus vaihtaa toimipistettä saattaa hidastaa hänen asiansa käsittelyä ja vaarantaa asiakasturvallisuuden. Esimerkiksi lastensuojelussa pitkäjänteinen lapsen edun mukainen sosiaalityö saattaisi keskeytyä ja vaikuttaa ratkaisevasti lapsen tulevaisuuteen. Näiden osalta toivottiin tarkennuksia asiakkaan valintaoikeuden rajoittamista säätelevään kohtaan.

Monessa lausunnoissa tuotiin esiin, että käytännössä valinnanvapaus ei tavoitteestaan huolimatta tulisi olemaan koko maassa samankaltainen, koska maakuntien edellytykset, mahdollisuudet ja tapa järjestää palveluja alueellaan vaihtelevat, samoin kuin maakuntien strategiset valinnat palvelutuotannossa. Kaikkien valintojen käytännön edellytyksenä nähtiin olevan, että todellisia vaihtoehtoja olisi tarjolla, valinnasta johtuvat matkakustannukset huomioitaisiin yhdenvertaisesti eikä kuljetuspalvelujen tarvetta rajoitettaisi vain lähimpään toimipisteeseen. Harvaanasutuilla alueilla ja pitkien välimatkojen alueilla kuten Lapissa ei todellista valinnanvapautta valita toimipiste välttämättä olisi tuottajien puuttuessa. Myös rajausta, ettei maakunnan liikelaitoksella olisi velvollisuutta tuottaa kotiin vietäviä palveluita maakunnan ulkopuolelle, voi lausunnonantajien mukaan rajoittaa henkilön mahdollisuutta valinnan tekemiseen. Lausunnoissa tuotiin myös esille kielivähemmistöihin kuuluvien, maahanmuuttajataustaisten tai vammaisten henkilöiden tarpeet ja niiden huomioiminen valinnanvapauden mahdollistamisessa.

Laaja-alaisia palveluja tarvitsevien asiakkaiden kohdalla lausunnoissa nostettiin esiin erityisen huomion kiinnittäminen siihen, miten palvelujen integraatio voidaan sovittaa yhteen asiakkaan valinnanvapauden kanssa. Tämä edellyttäisi lausunnonantajien mielestä palveluneuvonnan ja -ohjauksen riittävää resursointia kaikilla tasoilla. Selkokielen tieto valinnanmahdollisuuksista ja eri vaihtoehtoista hyödyttää erityisryhmien lisäksi kaikkia palvelunkäyttäjiä ja edistää valinnanvapauden toteutumista.

## 5.4 Näkökulmia asiakasseteliä koskevista säännöksistä

### *Asiakkaan asema ja oikeudet*



Kuvio 13. Ovatko asiakasseteliä koskevat säännökset asiakkaan aseman ja oikeuksien näkökulmasta tarkoituksenmukaisia? (n=534, %)

Lausunnonantajien näkemykset asiakassetelistä jakautuvat likimain tasan myönteisten ja kielteisten näkemysten välillä. Myönteisimmin asiakasseteliin suhtautuvat yksityiset palveluntuottajat, joista 64 prosenttia pitää säännöksiä tarkoituksenmukaisina.

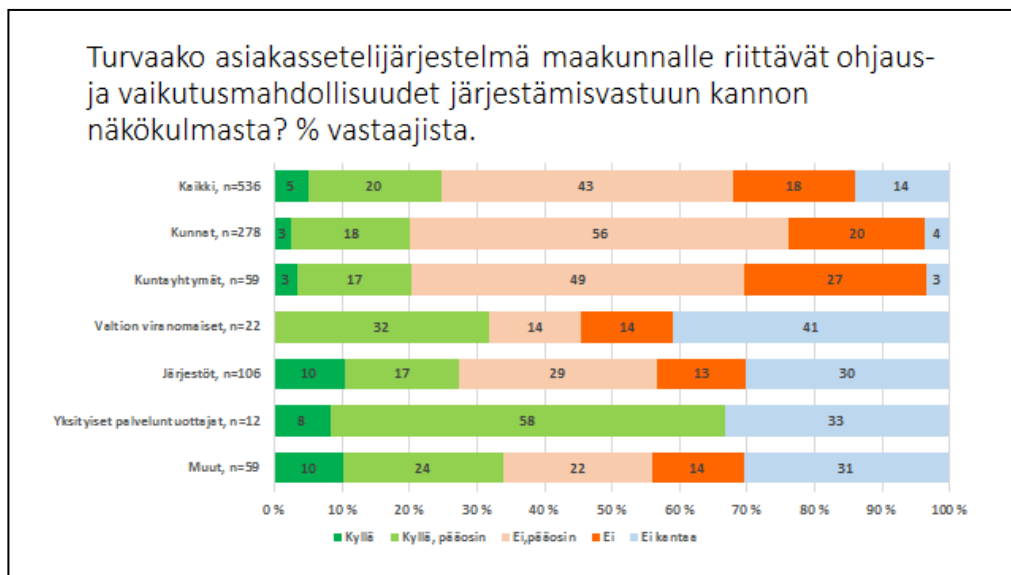
Lausunnonantajat katsovat, että asiakasseteli lisää asiakkaan valinnanvapautta. Valinnanvapauden laajuus ja tarkoituksenmukaisuus riippuu kuitenkin maakunnan päätöksistä asiakassetelin käyttöönotosta, palvelujen laadusta sekä asiakassetelin arvosta. Maakunnan velvolli-



suus ottaa asiakasseteli käyttöön edesauttaa asiakkaan valinnanvapauden lisääntymistä. Toisaalta asiakassetelillä valittavien palvelujen laajuus vaihtelee runsaasti maan eri osissa. Lausunnonantajat myös korostavat, että maakunnalla pitäisi olla mahdollisuus asettaa hyväksymiskriteerit asiakassetelipalvelun tuottajalle sopimusten yhdenvertaisuuden ja maakunnan määrittelemien tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi lausunnonantajat pitivät epäselvänä asiakassetelin käyttöön otosta seuraavaa yhtiöittämisvelvollisuutta ja sen suhdetta maakunnan velvollisuuteen järjestää palvelut muulla tavoin, jos asiakas kieltäytyy asiakassetelistä.

Asiakkaan oikeuksien näkökulmasta jää lausunnonantajien mukaan epäselväksi, miten asiakassetelillä hankittavat palvelut määritellään eli kuinka varmistetaan se, että asiakas tietää, millaista palvelua hän on oikeutettu saamaan. Lausunnonantajat nostavat myös esille huolen siitä, että asiakassetelillä toteutettavissa palveluissa palvelujen laadun ja sisällön jälkikäteisen valvonnan vastuuta siirtyy merkittävästi asiakkaalle itselleen. Lausunnoissa korostetaan asiakkaan tuen ja ohjauksen tarvetta asiakassetelipalveluntuottajan valinnassa.

### Maakunnan ohjaus- ja vaikutusmahdollisuudet järjestämisvastuun kannon näkökulmasta



Kuvio 14. Turvaako asiakassetelijärjestelmä maakunnalle riittävät ohjaus- ja vaikutusmahdollisuudet järjestämisvastuun kannon näkökulmasta? (n=536, %)

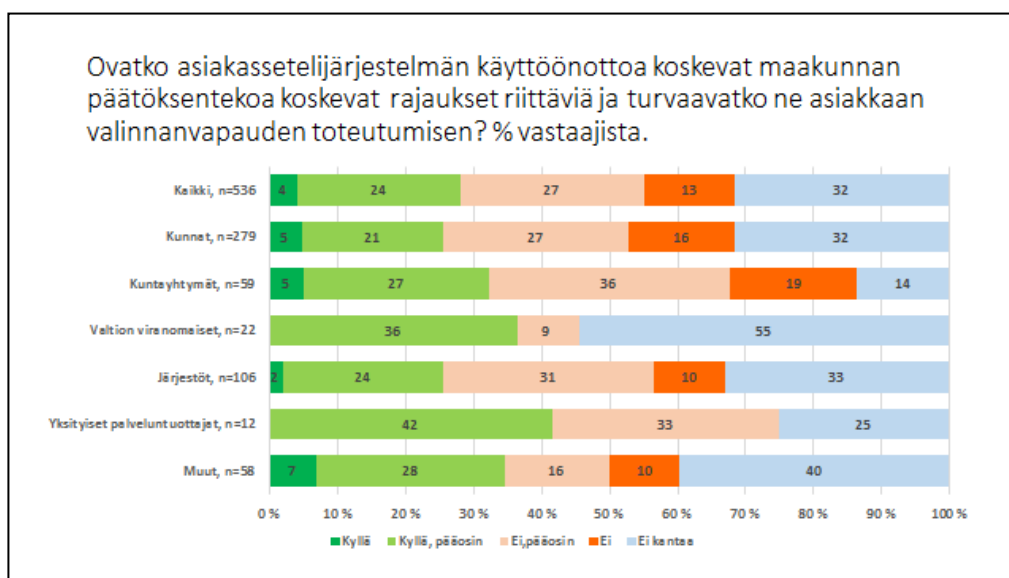
Lausunnonantajista 25 prosenttia katsoo, että asiakassetelijärjestelmä turvaa maakunnalle riittävät ohjaus- ja vaikutusmahdollisuudet järjestämisvastuun kannon näkökulmasta. Maakunta voi määrittellä, missä palveluissa asiakasseteli otetaan käyttöön ja asiakassetelin käyttöä voidaan maakunnan harkinnan mukaan lisätä tai vähentää. Lisäksi maakunta vastaa palvelutarpeen arvioinnista, vaikka palvelu tuotettaisiin asiakassetelillä. Huolena lausunnonantajat kuitenkin nostavat esille, että tietojärjestelmien ja laatumittareiden puutteellisuus muodostaa riskin asiakassetelin käyttöönotolle.

Lausunnonantajista 61 prosenttia katsoo, että maakunnan ohjaus- ja vaikutusmahdollisuuksia ei ole asiakassetelijärjestelmässä riittävästi turvattu. Haasteena nähdään maakunnan mahdollisuudet ohjata ja valvoa asiakassetelipalveluntuottajia palvelujen laadun turvaamiseksi. Maakunnan ohjausmahdollisuuksiin kriittisesti suhtautuvien lausunnonantajien mukaan lakiuonnoksessa jää kaiken kaikkiaan epäselväksi maakunnan liikelaitoksen, maakunnan, sote-keskusten sekä erilaisin ostopalvelusopimuksin ja setelijärjestelyin toimivien palveluntuottaji-

en tosiasialliset hankinta- ja alihankintasuhteet ja maakunnan tosiasialliset ohjaus- ja vaikutusmahdollisuudet. Lausunnonantajat korostavat, että maakunnan pitäisi asettaa asiakas- linnpalveluntuottajille hyväksymiskriteerit.

Osa lausunnonantajista katsoo, että asiakas- linnä tuotettaville palveluille asetettu minimi- laajuus kaventaa tarpeettomasti maakunnan harkintavaltaa. Epäselvänä pidetään myös asiakas- linnä käyttönotosta seuraavaa yhtiöittämisvelvollisuutta ja sen suhdetta maakunnan vel- lollisuuden järjestää palvelu muulla tavalla, jos asiakas kieltäytyy asiakas- linnä käyttönotosta. Yhtiöittämisvelvollisuuden nähdään myös pirstaloivan entisestään sosiaali- ja terveyspalvelu- jen palvelurakennetta. Maakunnan velvollisuutta huolehtia asiakas- linnä tulosidonnaisen asiakasmaksun perimisestä asiakkaalta nähdään kuormittavan maakunnan hallintoa merkittä- västi.

### *Maakunnan päätöksentekoa koskevat rajaukset ja asiakkaan va- linnanvapauden toteutuminen*



Kuvio 15. Ovatko asiakas- linnä käyttönottoa koskevat maakunnan päätöksentekoa koskevat rajaukset riittäviä ja turvaavatko ne asiakkaan valinnanvapauden toteutumisen? (n=536, %)

Hieman alle kolmannes (28 %) lausujista pitää asiakas- linnä käyttönottoa kos- kevia maakunnan päätöksenteon rajoituksia riittävinä ja katsovat niiden turvaavan asiakkaan valinnanvapauden. 40 prosenttia ei pidä rajoituksia riittävinä ja kolmannes vastaajista ei ole ottanut kysymykseen kantaa. Kielteisimminkin maakunnan päätöksenteon rajaamiseen asiakas- linnä osalta suhtaudutaan kuntayhtymissä.

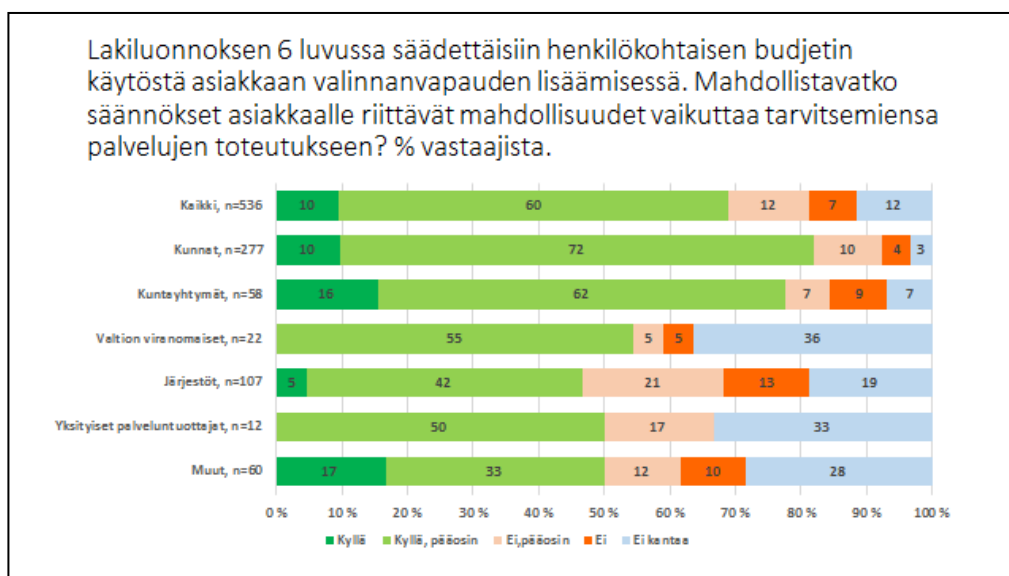
Lausunnonantajat katsovat, että valinnanvapauden toteutumiseksi maakunnan pitäisi ottaa riittävässä määrin käyttöön asiakas- linnä. Osa lausunnonantajista katsoo, että lain perusteluissa esitetty 15 prosentin vähimmäistaso rajoittaa liiaksi maakuntien päätösvaltaa, koska maakun- tien itsehallinnon ja maakuntien erilaisuuden vuoksi yhteistä kriteeriä käytön laajuudelle ei ole mahdollista asettaa. Myös asiakas- linnä käyttönoton aiheuttama yhtiöittämisvelvollisuus nähdään ongelmallisena maakunnan järjestämisvastuun kannalta. Osa lausunnonantajista puo- lestaan katsoo, että lakiluonnoksessa jää maakunnalle liiaksi harkintavaltaa asiakas- linnä käyttöön ottoon asiakkaan valinnanvapauden toteutumiseksi. Lisäksi poikkeamismahdollisuus vähimmäistasosta nähdään asiakkaiden yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena.

Osa lausunnonantajista katsoo, että asiakasseteliä koskevia säännöksiä tulisi rajauksien ja määrittelyjen osalta täsmentää. Osa taas katsoo, että asiakassetelin osalta pitäisi pyrkiä mahdollisimman kevyeen sääntelyyn, jotta maakuntakohtaiset erityispiirteet voitaisiin ottaa huomioon ja asiakassetelin käyttöön ottoon ei sisältyisi liiallisia hallinnollisia esteitä. Myös kustannusten kannalta pidetään ongelmallisena, jos asiakassetelin myöntämisprosessi tehdään tarpeettoman raskaaksi ja päällekkäistä arviointityötä sisältäväksi.

Lausunnonantajat kiinnittävät myös huomiota lain siirtymäsäännöksiin suhteessa käytössä olevaan palvelusetelijärjestelmään ja yhtiöittämisvelvollisuuteen. Haasteellisena nähdään palvelusetelin korvautuminen asiakassetelillä, vaikka yhtiöittämisvelvollisuudelle on asetettu siirtymäaika. Joidenkin lausunnonantajien mielestä siirtymäsäännöksiin tulisi lisätä säännös siitä, että siirtymäaikana maakunnan liikelaitos vastaa niiden palveluiden tuottamisesta, jotka ovat suoran valinnan tai asiakasseteli palveluita, jos maakunta ei ole omaa toimintaansa näiden osalta ehtinyt yhtiöittämään 1.1.2019 mennessä.

## 5.5 Näkökulmia henkilökohtaista budjettia koskevista säännöksistä

### *Asiakkaan mahdollisuudet vaikuttaa tarvitsemiensa palvelujen toteutukseen*



Kuvio 16. Mahdollistavatko henkilökohtaista budjettia koskevat säännökset asiakkaalle riittävät mahdollisuudet vaikuttaa tarvitsemiensa palvelujen toteutukseen? (n=536, %)

Valtaosa vastaajista (yli 70 %) katsoi, että valinnanvapausmallin säännökset henkilökohtaisen budjetin käytöstä antaisivat asiakkaalle täysin tai pääosin riittävät mahdollisuudet vaikuttaa tarvitsemiensa palvelujen toteutukseen. Lausunnon antajat näkivät yleisesti, että oikein mitoitettu ja hyvin tuettu henkilökohtaisen budjetin käyttö saattaa mahdollistaa nykyistä paremmin ihmisoikeuksien ja itsemääräämisoikeuden toteutumisen vanhusten ja vammaisten henkilöiden elämässä. Henkilökohtaisessa budjetissa asiakas voisi vaikuttaa enemmän kuin asiakassetelissä palvelun sisällön valintaan tuottajan valinnan lisäksi. Samoin asiakkaat olisivat itse avainasemassa määrittämässä, mitkä palvelut tai muu tuki auttaisivat heitä heidän elämässään. Keskeiseksi nähtiin varmistaa, että tilanteissa, jossa asiakkaan, omaisten ja palve-

luohjauksen näkökulmat eroavat toisistaan, varmistetaan asiakkaan tahdon ja edun toteutuminen.

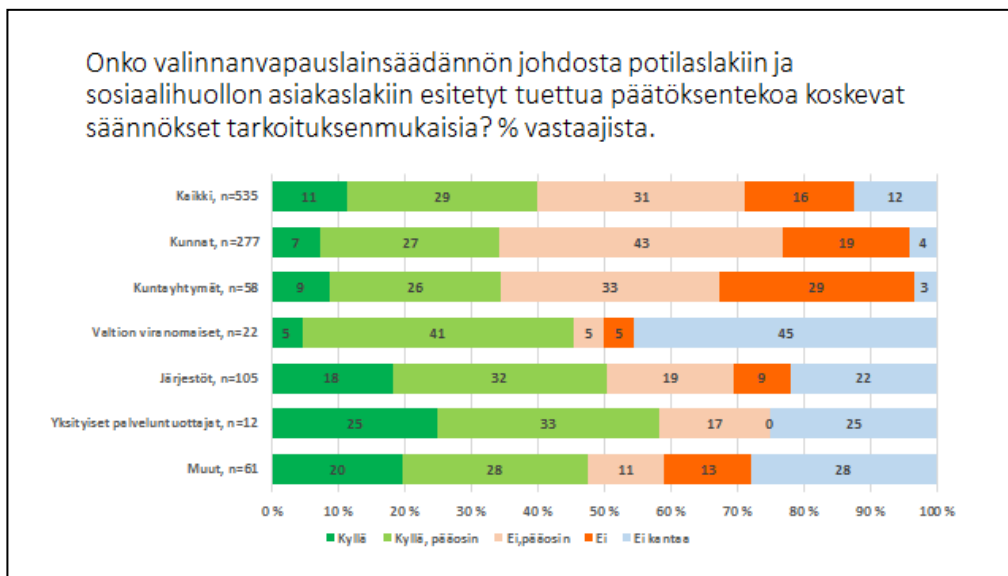
Vaikka henkilökohtaiseen budjettiin suhtauduttiinkin lausunnoissa myönteisesti, tuotiin useissa lausunnoissa esiin riskit siitä, että uuteen järjestelmään siirryttäisiin liian nopeasti ja puutteellisen valmistelun jälkeen. Tämän nähtiin tuovan suuren riskin asiakkaiden palvelujen jatkuvuudelle ja toisaalta kustannusten hallitsemattomalle kasvulle. Henkilökohtainen budjetointi edellyttäisi runsaasti henkilöresurssia palvelutarpeen arviointiin ja henkilökohtaisen budjetin käyttöönoton valmisteluun jo vuoden 2018 aikana. Useat lausunnonantajat toivat esiin, että Suomessa ei ole kokemusta henkilökohtaisen budjetin laajasta käytöstä ja että kansainväliset kokemukset osoittava kustannusten nousua sen käyttöönoton jälkeen.

Lakiluonnokseen toivottiin tarkennuksia mm. henkilökohtaisen budjetin ja asiakassetelin rajapinnasta, henkilökohtaiseen budjettiin sisällytettävistä palveluista, kuten omaishoidon, henkilökohtaisen avun työnantajamallin ja kuljetuspalvelujen suhteesta henkilökohtaiseen budjettiin, budjetin suuruuden määrittämisestä sekä menettelystä tilanteessa, jossa budjetti on käytetty loppuun, mutta palvelutarve jatkuu sekä tilanteessa, jossa asiakas kieltäytyy henkilökohtaisesta budjetista. Näitä koskevia säädöksiä nähtiin tärkeäksi tuoda lain tasolle, koska kyse on heikossa asemassa olevien kansalaisten yhdenvertaisuudesta.

Ehdotukseen kielteisesti suhtautuvat toivat esiin järjestelmän edellyttämän hallinnollisen työn kasvun, hallinnointiin liittyvät epäselvyydet, riskin kustannusten merkittävään kasvuun sekä tarvittavien tietojärjestelmien puuttumisen. Puutteelliset tiedot julkisten palvelujen yksikkökustannuksista voivat vaikeuttaa budjettien suuruuden määrittelyä ja tehdä budjettien määrittelystä työlää. Maakunnan liikelaitoksen tuottamien palvelujen jääminen budjetin ulkopuolelle koettiin hankalaksi erityisesti tilanteissa, joissa markkinat eivät toimi.

Useat lausunnonantajat toivat esiin, että henkilökohtaisen budjetoinnin laajamittaisen käytön vaikutuksista tarvittaisiin enemmän tietoa, ja sen edellyttämään palveluneuvontaan ja asiakkaiden tukemiseen täytyy pystyä varautumaan riittävästi. Monissa lausunnoissa toivottiin, että käyttöönotossa edettäisiin kokeilujen kautta, jolloin siitä saataisiin kokemusta ja jäisi aikaa järjestelmien luomiselle.

## Tuettu päätöksenteko



Kuvio 17. Onko tuettu päätöksentekoa koskevat säännökset tarkoituksenmukaisia? (n=535, %)

Lausunnonantajien mukaan tuettu päätöksenteko on kannatettava ja tärkeä toimintamalli ja sitä säänteleviä säännöksiä tarvitaan, koska tuen tarve tulee olemaan suurta. Lisäksi tarve olisi usein pitkäaikainen tai jopa elinikäinen. Valtaosa vastaajista kuitenkin katsoi, että ehdotettu malli ei kuitenkaan olisi täysin riittävä tai tarvetta vastaava. Monien vastaajien mielestä ehdotettu malli on päätöksentekoiheen kankea, lisää byrokratiaa ja hallinnollista työtä ja toisi maakunnille uusia tehtäviä ja kustannuksia. Asiakkaan ja potilaan läheisten on jo tällä hetkellä mahdollista toimia vastaavalla tavalla päätöksenteon tukena ilman virallista menettelyä. Lausunnonantajien mielestä ei olisi selvää, toisiko uusi säännös asiakkaan päätöksenteon tukemiseen lisäarvoa, sekoittaisiko se nykyistä käytäntöä vai olisiko siitä enemmän haittaa.

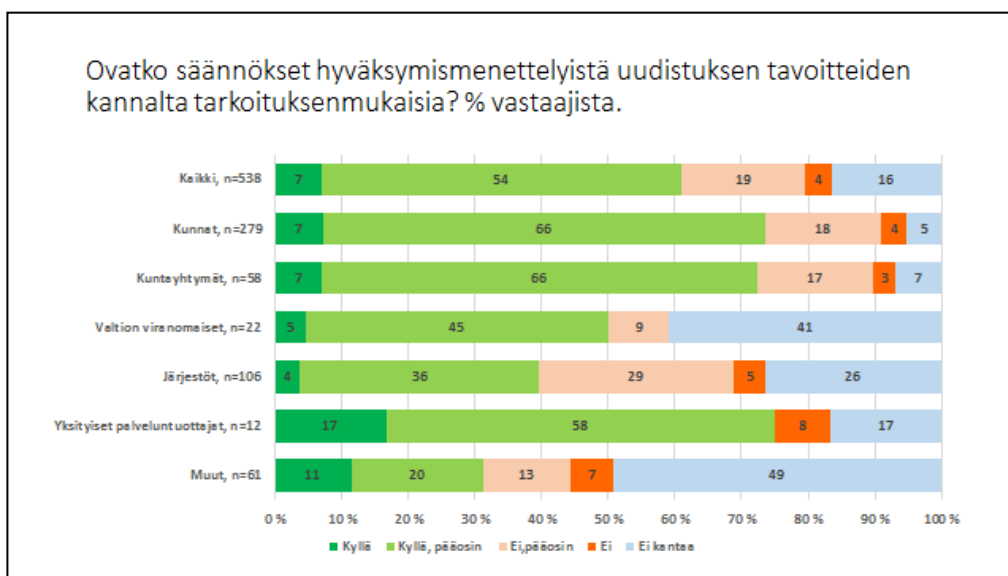
Säännöksen perusteluissa esitetty arvio siitä, että tuettu päätöksenteko voitaisiin toteuttaa vapaaehtoisvoimin ja maakuntien välisenä ns. vaihtotyönä tuntui useimpien vastaajien mielestä pääosin epärealistiselta. Päätöksentekoa tukevalle henkilölle esitettyjä pätevyys- ja riippumattomuusvaatimuksia voi olla vaikea käytännössä toteuttaa. Esimerkiksi tietyissä asiakasryhmissä palveluntuottajan palveluksessa olevat henkilöt voivat olla tosiasiallisesti ainoita tahoja, joilla olisi valmiudet kommunikoida asiakkaan kanssa, joten rajaukset eivät saisi olla kategorisoivia. Myös tukijana toimivan objektiivinen rooli tulisi varmistaa henkilön perus- ja itsemääräämisoikeuksien varmistamiseksi. Monissa vastauksissa korostui, että kyseessä on ammatillista osaamista edellyttävä työ, joka edellyttää varsin hyvää uuden sosiaali- ja terveysjärjestelmän tuntemusta. Tehtävää hoitavan henkilön tulisi usean vastaajan mielestä olla sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilainen, jolla on vaitiolo- ja salassapitovelvollisuus.

Koska jo nykyinen sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö velvoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisia laajasti selvittämään asiakkaalle hänen hoitoonsa ja palveluihinsa liittyvät asiat, kaipaisi ehdotettu sääntely usean palautteen antajan mielestä selkeyttämistä rajapinnoista ja päällekkäisyyksistä olemassa olevaan lainsäädäntöön ja virkatyönä tehtävään ohjaukseen, neuvontaan ja palveluohjaukseen. Tarkennettavia kohtia olisivat esim. tuettuun päätöksentekoon ehdotettujen säännösten suhde sosiaalihoitolain säännöksiin erityistä tukea tarvitsevasta henkilöstä ja omatyöntekijän tehtävistä sekä holhoustoimilain mukaisen edunvalvojan tehtäviin.

Useat lausunnon antajat toivat esiin, että ehdotus oli selvästi valmistelultaan keskeneräinen, mm. puuttuvien vaikutusarviointien vuoksi. Jatkovalmistelussa tulisi tarkentaa mm. tuetun päätöksenteon tarpeen kriteereitä, lasten tilannetta päätöksenteossa sekä lisätä ehdotukseen resurssi- ja kustannusarviot. Esitykseen kaivattiin myös yleisesti tarkennuksia tuetun päätöksenteon mahdollisista korvauksista tai palkkioista, asiakkaan tietosuojasta ja tukihenkilön tiedonsaantioikeuksista sekä tukihenkilön juridisen aseman ja vastuukysymysten osalta.

## 5.6 Näkökulmia palvelun tuottajien hyväksymis- ja sopimusmenettelyjä koskevista säännöksistä

### Palvelun tuottajien hyväksymismenettelyt



Kuvio 18. Ovatko säännökset hyväksymismenettelyistä uudistuksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia? (n=538, %)

Tuottajien sopimusmenettelyä piti uudistuksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisena yli puolet vastaajista. Lakiehdotuksen mukaan palveluja tuottaa maakunnan liikelaitos ja lisäksi palveluja voivat tuottaa muut julkiset, yksityiset ja kolmannen sektorin toimijat. Maakunta vastaa sosiaali- ja terveystalouden saatavuudesta viime kädessä. Monituottajamallin toteutus ja valinnanvapauden sisältö vaikuttavat olennaisesti siihen, miten uudistuksen tavoitteet toteutuvat palveluja tarvitsevan asiakkaan kannalta.

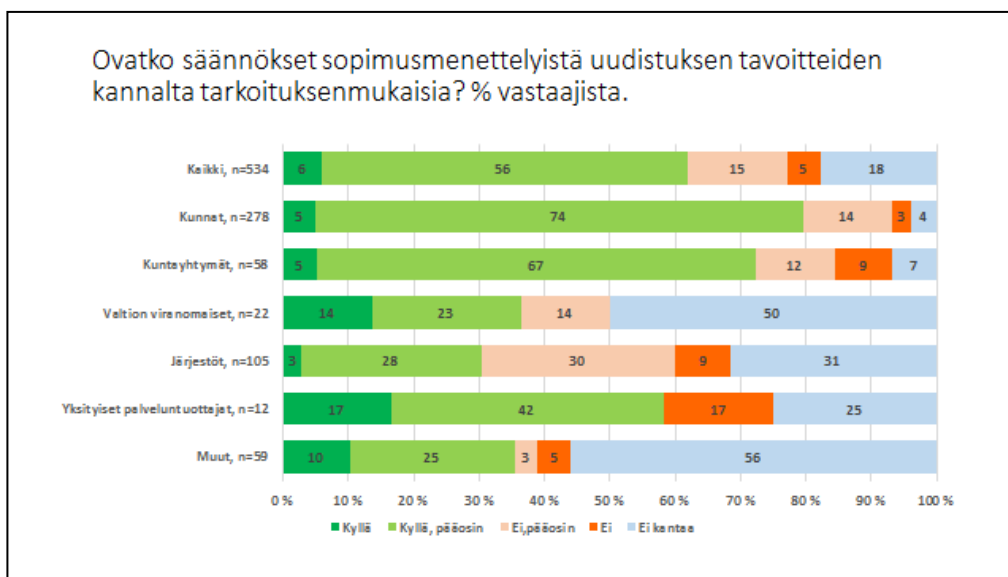
Monien lausunnon antajien mukaan epävarmaa on, miten kaikenkokoiset ja aloittavat palvelun tuottajat ja ammatinharjoittajat pääsevät hyväksymis- ja sopimusmenettelyyn mukaan isojen yksityisten toimijoiden ja maakuntien liikelaitosten rinnalla. Lähes kaikki lausunnonantajat korostivat vastauksissaan, että satojen sopimusten hallinta ja valvonta maakunnan alueella aiheuttaa paljon ylimääräistä hallinnollista työtä, kustannuksia ja sitoo paljon asiantuntijaresursseja. Tämä olisi vältettävissä sillä, että kaikki palveluja tuottamaan oikeutetut tuottajan ilmoituksen hyväksyttävästi Luovalle (Valvira) antaneet tuottajat ja ammatinharjoittajat voisivat tuottaa palveluita. Maksusetelituottajien asemaa pitäisi monien lausunnonantajien mielestä selkeyttää lainsäädännössä. Erityistä huomiota pitäisi lisäksi kiinnittää lääkäreiden perus- ja erikoistumisopintojen turvaamiseen käytännön toimijoiden hyväksynnässä.

Uudistuksen yhteydessä tulisi turvata riittävät edellytykset valvoa sopimusten mukaisten palvelujen saatavuutta, laatua, saavutettavuutta, palveluketjujen toimivuutta, voimavaroja ja

potilasturvallisuutta. Tuottajille asetettavien vaatimusten tulisi olla kansalaisille yhdenvertaisia maakunnasta riippumatta. Tuottajille asetettavissa ehdoissa tulisi hyödyntää kansallisia tuotteita, mittareita ja indikaattoreita siten, että kriteerien asettaminen ja niiden toteutumisen seuranta voidaan toteuttaa osana kansallista tietojärjestelmäkokonaisuutta. Jatkovalmistelussa olisi sovittava yhteen valvonta, toiminnan tietosisältö ja ilmoittautumismenettely, joka tulisi toteuttaa laajassa yhteistyössä hyödyntäen eri viranomaisissa syntynyttä tietoa ja rekistereitä. Tietojärjestelmäpalvelujen käyttöönotolle tulisi varmistaa riittävän pitkä siirtymäaika ja lisäksi olisi varmistettava pienten yritysten ja kolmannen sektorin liittyminen Kanta-palveluihin.

Useat lausunnon antajat kiinnittivät huomiota siihen, ettei lakiesitys turvaa kustannusten ja laatutekijöiden jatkuvaa yhdenmukaista valtakunnallista seuranta. Seuranta ei ole mahdollista ilman laajaa tiedonkeruuta ja siihen sopivaa kansallista ICT-järjestelmäkokonaisuutta. Palvelujen tuottajille tulisi sisällyttää lakiesitykseen tarkat velvoitteet raportoitavista kansallisista yhtenäisistä suoritteista, perittävistä asiakasmaksuista ja laadun raportoinnista. Sopimuspoikkeamista ja -rikkomuksista tulisi säätää yhtenäiset sanktiot. Tuottajien korvausten maksamiseen tulisi liittää tarkastusmenettely, joka noudattaa kansallisia periaatteita ja josta säädetään laissa maksuliikenteen hoitajan tehtävien yhteydessä. Asiakas voi valvoa palvelukokemusta, mutta ei palvelun laatua kaikissa tilanteissa. Näin ollen tuottajien laatuvaatimukset ja -poikkeamat olisi julkaistava julkisessa tietoverkossa.

### Palvelun tuottajien sopimusmenettelyt



Kuvio 19. Ovatko säännökset sopimusmenettelyistä uudistuksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia? (n=534, %)

Kaikista vastaajista hieman yli puolet piti säännöksiä sopimusmenettelyistä uudistuksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisina. Positiivisimmin säännöksiä tarkoituksenmukaisuuteen suhtautuivat kunnat ja kuntayhtymät, joista valtaosa piti säännöksiä pääosin tarkoituksenmukaisina. Kriittisimmin suhtautuivat valtion viranomaiset sekä järjestöt, joiden osalta selkeä enemmistö ei joko pystynyt ottamaan asiaan lainkaan kantaa tai ei pitänyt säännöksiä tarkoituksenmukaisina.

Suoran valinnan palveluiden laadun valvonta nähtiin varsin haasteellisena tehtävänä, joka perustuu lukuisiin sopimuksiin. Osa lausunnonantajista piti lakiluonnoksen kuvauksia sopimusmenettelyistä keskeneräisinä. Osa sopimusehdoista pidettiin puolestaan liian monitulkintaisina ja vaikeina valvoa. Esitetystä kokonaisuudesta olennaisen tärkeänä pidettiin sitä, miten

maakunta määrittää toiminnan ehdot ja millaiset edellytykset sillä on valvoa niiden mukaista toimintaa. Haasteena nähtiin maakunnan kyky ja resurssit valvoa sopimuskriteerien toteutumista. Lausunnoissa tuotiin myös esiin näkemys, jonka mukaan lakiluonnoksen 38 § antaa ymmärtää, että tietyn maakunnan alueella voi toimia tuottaja, jonka kanssa ko. maakunnalla ei ole sopimusta, jos tällä tuottajalla on sopimus jonkin toisen maakunnan kanssa. Tällöin pykälän katsottiin olevan huomattavassa ristiriidassa sen suhteen, että maakunnan tulisi pystyä valvomaan alueellaan tapahtuvaa palveluntarjontaa. Lisäksi sopimuksen irtisanomismenettelyä pidettiin maakunnan puolelta raskaana ja siitä katsottiin voivan seurata riitatilanteita. Sopimuksen irtisanomisaikaa pidettiin osassa lausunnoista liian lyhyenä, jolloin se ei jätä maakunnalle riittävästi aikaa palveluntuotannon uudelleen organisoimiseen. Toisaalta irtisanominen haluttiin mahdolliseksi tietyissä tilanteissa myös yksittäisestä laiminlyönnistä. Maakunnalla nähtiin tarpeellisena myös oikeus vaatia palveluntuottajalta vahingonkorvausta aiheutuneista kustannuksista, mikäli irtisanominen tai purkaminen on johtunut palveluntuottajan vakavista laiminlyönneistä. Hallintokustannusten oletettiin kasvavan. Sopimusmenettelyn toimeenpanoa pidettiin hyvin hankalana lainsäädännön voimaantulon edellyttämässä aikataulussa. Sopimusmenettely vaatii maakunnilta uudenlaista osaamista, jota ei ole käytettävissä heti 1.1.2019.

Maakunnille katsottiin olevan vaikeaa toimia kustannustehokkaasti, koska maakunnalla on aina velvollisuus huolehtia siitä, että asiakkaat saavat keskeytyksettä tarvitsemansa palvelut. Osa lausunnonantajista toivoi selkeämpää määrittelyä siihen, mikä taho vastaa palveluketjun kokonaisuuden määrittelystä ja johtamisesta. Palveluketjujen johtamisen, tehokkuuden ja laadunvarmistuksen kannalta nähtiin osassa lausuntoja välttämättömänä, että maakunnan liikelaitos olisi palveluketjujen ylin omistajataho. Tämä roolin katsottiin voivan olla myös järjestäjällä, mutta tällöin se edellyttäisi mittavaa resursointia tähän tehtävään. Se, että maakunnilla voi olla keskinäisiä eroja siinä, mitä palveluita sote - keskuksen kapitaatioon kuuluu, voi käytännössä osoittautua ongelmalliseksi maakuntien keskinäisissä korvauksissa. Maakuntien rajat ylittävien tilanteiden osalta kysyttiin, voisiko niissä tulla harkittavaksi valtakunnallinen määrittely sen suhteen, mitä ns. peruskapitaatioon tällöin aina sisältyisi. Osassa lausuntoja kaivattiin palveluntuottajille vastuuta osallistua sosiaali- ja terveydenhuoltoalan koulutus- ja tutkimustoimintaan.

Myös henkilökohtaisen budjetin sopimuskäytäntö vaatii vielä lausuntojen mukaan jatkovalmistelua sen varmistamiseksi, miten eri palveluntuottajat kantavat kokonaisvastuuta budjetin tarkoituksenmukaisesta käytöstä. Lausunnoissa tuotiin esiin ongelma, joka liittyy siihen, etteivät maksuseteli- ja henkilökohtaisen budjetin palveluntuottajat tee sopimusta suoran valinnan tuottajan eivätkä maakunnan kanssa. Tämän vuoksi maksuseteli- ja henkilökohtaisen budjetin palveluntuottajien ohjaaminen nähtiin huomattavan vaikeana.

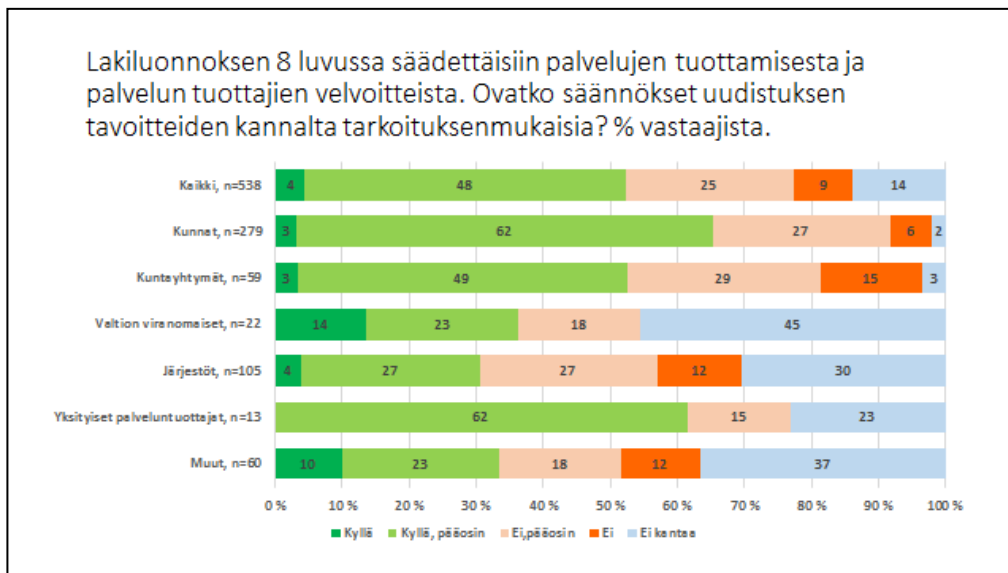
Tuottajan näkökulmasta maakunnalle annettua oikeutta muuttaa korvausten määrää ja perusteita lyhyelläkin ajalla pidettiin joidenkin lausunnonantajien mielestä suurena riskinä. Palveluntuottajille kaivattiin selkeitä kriteereitä moniammatillisesta henkilöstöstä sekä laatuvaatimuksista. Useamman maakunnan alueella toimivan palveluntuottajan pakkoa tehdä erillinen ja erisisältöinen sopimus jokaisen maakunnan kanssa ei osassa lausunnoista pidetty tarkoituksenmukaisena. Palvelun tarjoajalla, jotka tarjoaisivat palveluja useamman maakunnan alueella, olisi vaikeuksia sovittaa yhteen palveluja eri maakuntien vaatimuksien mukaan. Jos maakunnat laatisivat erilaisia maksuperusteita, tämä vaikeuttaisi palvelun tuottajien palvelujen hallintaa. Ehdotuksia pidettiin myös osassa lausunnoista huolestuttavina nimenomaisesti pienten palveluntuottajien ja ammatinharjoittajien kannalta. Säännöstä sopimuksen yksipuolisesta muuttamisesta pidettiin myös joissain lausunnoissa epätavallisena, ja palveluntuottajan kannalta riskialttiina. Osassa lausunnoista katsottiin, ettei sopimusmenettelyissä oteta huomioon palvelun tuottajan alihankintaa ja kokonaisvastuuta.

Myös palveluntuottajien tietopalveluun kaivattiin investointeja laajapohjaisten ja luotettavien faktatietojen tarjoamiseksi asiakkaille. Valinnan vapauden aidon toteutumisen kannalta



pidettiin tärkeänä sitä, että palvelun tuottajat ilmoitetaan julkisessa tietoverkossa. Lausunnoissa kaivattiin myös selkeyttä siihen, miten sopimusperusteisessa järjestelmässä varmistetaan asiakkaiden yhdenvertaisuus.

## 5.7 Näkökulmia palvelujen tuottamista ja palvelun tuottajien velvoitteita koskevista säännöksistä



Kuvio 20. Ovatko palvelujen tuottamista ja palvelujen tuottajien velvoitteita koskevat säännökset uudistuksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia? (n=538, %)

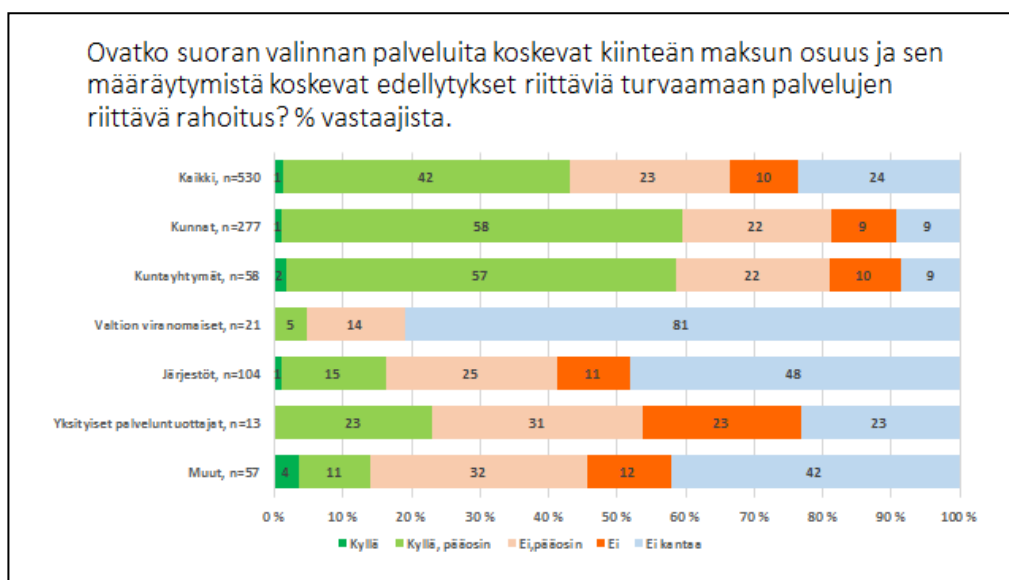
Maakunnan liikelaitoksen yhtiöittämisvelvollisuuden erityisesti suoran valinnan palveluissa mutta myös maksu- ja asiakassetelipalvelujen osalta suhtauduttiin lausunnoissa hyvin kriittisesti, ja lausunnoissa tuotiin esiin runsaasti erilaisia perusteluja, miksi yhtiöittämisvelvollisuudesta olisi tarpeen luopua, tai millaisia muutoksia yhtiöittämisvelvollisuuteen tulisi tehdä, mikäli siitä ei voida luopua. Yhtiöittämisen nähdään pilkkovan liikelaitoksen toimintoja ja hankaloittavan ammattihenkilöstön saatavuutta. Maakuntien yhtiöiden uusi kilpailuasema yksityisten yhtiöiden rinnalla ja toisaalta liikelaitoksen viimesijainen palveluvelvoite nähdään esteenä onnistuneelle kilpailulle julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä. Yhtiöittämisen nähdään myös heikentävän palvelujen demokraattista päätöksentekoa. Asiakassetelillä toteutettavien palvelujen yhtiöittämisvelvollisuutta pidetään myös hankalana.

Tuottajien velvoitteita kommentoitiin runsaasti. Velvoitteita pääosin kannatettiin, niitä pidettiin tarpeellisina ja tarpeelliseksi nähtiin myös tuottajan raportointivelvollisuus maakunnalle. Myös maakunnan mahdollisuutta asettaa velvoitteita kannatettiin. Lausunnoissa tuotiin esiin erilaisia periaatteita, joita velvoitteiden tulisi noudattaa ja joissain lausunnoissa esitettiin lisävelvoitteita. Toisaalta useissa lausunnoissa tuottajien velvoitteiden määrää pidettiin suurena, minkä pelättiin nostavan tuottajien kynnystä ryhtyä tuottajiksi. Velvoitteiden runsasta määrää pidettiin ongelmana erityisesti pienten yritysten toimintaedellytysten näkökulmasta.

Ohjaus- ja vastuusuhteita pidettiin epäselvinä erityisesti eri palvelumuotojen rajalla. Epäselvyyttä nähtiin esimerkiksi valinnanvapauden ja liikelaitoksen piiriin kuuluvien palvelujen rajalla ja toisaalta myös maksu- ja asiakaseteleihin liittyvissä ohjaus- ja vastuukysymyksissä. Kokonaisuus voi olla asiakkaan näkökulmasta epäselvä ja myös maakunnan roolia pidettiin hankalana esimerkiksi suoran valinnan piiriin kuuluvien palvelujen ohjauksen sekä palveluketjujen sujuvuuden varmistamisen osalta.

## 5.8 Näkökulmia palveluntuottajille suoritettavia korvauksia koskevista säännöksistä

### *Suoran valinnan palveluita koskevat kiinteän maksun osuus ja sen määräytymistä koskevat edellytykset*



Kuvio 21. Ovatko suoran valinnan palveluita koskevat kiinteän maksun osuus ja sen määräytymistä koskevat edellytykset riittäviä turvaamaan palvelujen riittävä rahoitus? (n=530, %)

Kaikista vastaajista yli puolet ei joko pysty arvioimaan tai ei pidä kiinteää korvausta koskevia säännöksiä riittävinä turvaamaan palvelujen rahoitusta. Positiivisimmin kiinteään korvaukseen suhtautuvat kunnat ja kuntayhtymät, joista noin puolet pitää kiinteää korvausta pääosin riittävänä. Muista vastaajista selkeä enemmistö ei katso kiinteän korvauksen turvaavan palvelujen rahoitusta.

Lausuntojen mukaan kiinteä tarveperusteinen maksu tuottajalle voi olla periaatteessa hyvä määräytymisperuste. Lausunnoissa kuitenkin tuodaan esiin paljon erilaisia riskejä sekä mahdollisia puutteita. Kaavailussa mallissa riskinä nähdään mm. matalalle tasolle jäävä kapitaatiomaksu, jolloin vaarana on esimerkiksi potilaiden alihoito. Korkea kapitaatiokorvaus taas tarkoittaisi huomattavia voittoja niille palveluntuottajille, jotka onnistuisivat saamaan listoille perusterveitä ja vähemmän palveluja tarvitsevia asiakkaita. Lausunnoissa todetaan, että tarvekertoimien ollessa puutteellisia, kiinteä korvaus voi käytännössä kannustaa tuottajaa ohjaamaan suuria kustannuksia tai niiden riskiä aiheuttavia asiakkaita liikelaitoksen tai toisen suoran palvelun tuottajan hoidettavaksi. Tuottajien pyrkimys ns. ”kerman kuorintaan”, joko kohdennetulla markkinoinnilla tai esim. palveluyksiköiden toimipisteiden sijoittelulla nähtiin myös useiden erilaisten lausunnonantajien lausunnoissa mahdollisena seurauksena. Voittoa tavoittelevalle yritykselle katsottiin ehdotetussa korvausjärjestelmässä kannattavaksi tehdä kaikkensa, jotta sen asiakaslistoille ei tule paljon palveluja tarvitsevia asiakkaita ja yritysten arveltiin pyrkivän siirtämään tällaiset asiakkaat mahdollisimman nopeasti esimerkiksi maakunnan liikelaitoksen vastuulla oleviin palveluihin. Järjestelmän katsottiin ajautuvan ongelmiin jo toimintaa käynnistettäessä, koska yritysten katsottiin pääsevän luomaan tarjontaa omista intresseistään käsin toisin kuin maakunnan liikelaitoksen ja sen yhtiöiden, joiden vas-

tuulle on vaarana jäädä vaativimmat asiakkaat jo olemassa olevina asiakkuuksina. Maakunnan mahdollisuudet turvata valinnanvapauden piiriin kuuluvien palveluiden tuottaminen uudistuksen tavoitteita vastaavalla tavalla saattavatkin jäädä lausunnonantajien mukaan ehdotetussa mallissa heikoiksi. Korvausmallin nähtiin myös johtava tilanteeseen, jossa julkinen valta maksaa ensin tuottajalle henkilöistä, jotka eivät käytä palveluja ja tämän lisäksi omassa yhtiössään niistä, jotka niitä käyttävät.

Lausuntojen mukaan on epäselvää missä määrin maksu sisältää kannusteita ottaa laajalaisesti vastuuta paljon apua tarvitsevien ihmisten palveluista. Lausunnoissa nähtiin riskinä se, että paljon apua tarvitsevat, usein voimiltaan heikot henkilöt, jäisivät vaille tarvitsemaansa apua, koska heidän auttamisensa kustannukset saattaisivat nousta tuottajan näkökulmasta liian suuriksi. Järjestelmän arveltiin lisäävän merkittävästi läheteiden kirjoittamista erikoissairaanhoidon ja samalla erikoissairaanhoidon käytön ja kustannusten arveltiin kohoavan oleellisesti nykytasosta. Perusterveydenhuollossa kapitaatiokorvauksen arveltiin voivan estää toimimisen pienemmällä paikkakunnilla. Korvausmallin katsottiin myös estävän pienten toimijoiden markkinoille tulon. Korvausjärjestelmän katsottiin aiheuttavan mahdollisia ongelmia myös tuottajien väliseen kilpailuun. Palveluntuottajien välille katsottiin saattavan syntyä kilpailuasetelma, joka laadullisen kilpailun sijaan kannustaa tarjoamaan heikkoa palvelua moniongelmaisille. Pääasiassa listautuneisiin henkilöihin perustuvan rahoituksen katsottiin antavan toisille tuottajille liikaa ja toisille liian vähän rahaa. Lisäksi arvioitiin, että työterveyspalveluita tuottavat sote-toimijat houkuttelevat työterveyden asiakkaita saadakseen kaksinkertaisen korvauksen. Joidenkin näkemysten mukaan malli kaventaa kilpailua selvästi nykyisestäään, kun hinnoilla kilpailu poistuu. Lisäksi arvioitiin, että korvausjärjestelmän ongelmien realisoituessa palvelutuotannon ongelmina, saattaa esimerkiksi järjestelmästä poistuvan tuottajan tilalle olla vaikeata löytää nopeasti toinen palveluntuottaja, jolloin potilaiden hoito voi vaarantua jopa kriittisellä tavalla.

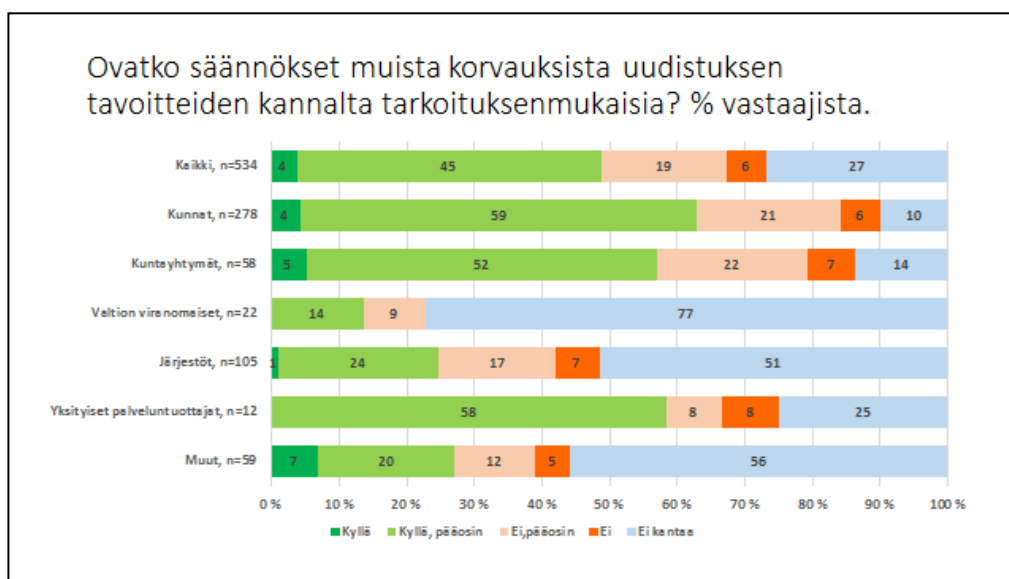
Lausunnoissa nähtiin myönteisenä se, että maakunnille ehdotetaan jätettäväksi harkinnanvaltaa kapitaatorahoituksen tason määrittelyssä ja osin myös oikeus poiketa kansallisista kertoimista, vaikka lakiluonnoksessa ei määritelläkään sitä, millä perusteella poikkeaminen voi tapahtua. Neljäviihdesosan (4/5) kiinteän osan sitomista ehdottomaksi kiinteän korvauksen minimitasoksi ei pidetty tarkoituksenmukaisena, eikä suhdetta muihin korvausmuotoihin oikeana. Osa vastaajista pitää korvausten sekamallia parhaimpana mallina. Lausunnoissa epäiltiin, ettei pienemmällä maakunnilla – edes pitkällä aikavälillä - ole riittävästi voimavaroja ja osaamista valinnanvapausmallilla toimivan tuotannon ohjaamiseen. Korvausten oikean tason määrittely nähtiin vaikeana tehtävänä, joka kuitenkin vasta lopulta ratkaisee palvelujen kokonaiskustannusten määrän. Korvaustason tai rahoituksen yleistä riittävyyttä lausunnoissa ei kovin tarkkaan näin ollen voitu arvioida, koska kiinteän korvauksen euomääristä ei ollut esitetty arvioita. Mahdollisuuksia virhehinnoitteluun riittämättömillä kustannustiedoilla ja liian kireällä aikataululla pidettiin ilmeisinä. Uudistuksen taloudelliset riskit ovat lausunnonantajien mukaan tämän vuoksi suuret. Palvelutuotannon kannustinvaikutuksia ja osioptimointimahdollisuuksien vaaraa ei ole lausunnonantajien mukaan riittävästi otettu huomioon. Omarahoitteisten palveluiden tai yksityisvakuutusten kasvu nähtiin todennäköisenä seurauksena, minkä katsottiin aiheuttavan asiakkaiden eriarvoistumista. Osa potilaista voitaisiin esim. ohjata omalla rahoituksella nopeampaan jatkohoitoon. Lausuntojen mukaan palvelutuotantoon sisältyy muutoinkin merkittäviä osioptimointimahdollisuuksia.

Suun terveydenhuollossa kapitaatiokertoimia ei lausuntojen perusteella pidetty toimivina (ehdotettiin mm. Kela- korvauspohjaista järjestelmää). Suun terveydenhuollossa kiinteän maksun ei katsottu olevan riittävä, mikäli sen pohjana on nykyisen julkisen tuen yhteismäärä. Omavastuusuuden katsottiin olevan jo nyt suuri. Asiakkaiden omavastuu- tai asiakasmak-suusuoisuus toivottiin muutoinkin otettavaksi uudistuksessa huomioon. Osassa palveluita asiakas-

maksut ovat tällä hetkellä suuret ja voivat estää palvelujen saamisen. Haja-asutusseudulla pitkä välimatkat aiheuttavat lisäkustannuksia.

Lausunnoissa tuotiin esiin myös se, että mikäli palveluiden sisältöjen määrittely tehdään maakunnittain, ne ovat erilaisia eri maakunnissa ja asukkaiden yhdenvertaisuus ei toteudu ja on vaikea vertailla palveluja valintapäätöksen tekemiseksi. Tuotteistuksia, mittareita ja hoidon perusteita toivottiin ainakin osassa lausuntoja yhteneväisiksi koko maassa. Valtakunnallisia mittareita ja perusteita katsottiin tarvittavan, jotta yhdenvertaisuus ja tasalaatuisuus sekä toiminnan laadun ja kustannustehokkuuden seuranta toteutuisivat. Myös se, että sanktiot ja kannusteet olisivat eri maakunnissa erilaiset, nähtiin osassa lausuntoja ongelmana.

### Muut korvaukset



Kuvio 22. Ovatko säännökset muista korvauksista uudistuksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia? (n=534, %)

Kaikista vastaajista noin puolet piti säännöksiä muista korvauksista tarkoituksenmukaisina. Kunnista ja kuntayhtymistä sekä yksityisistä tuottajista hieman yli puolet piti säännöksiä tarkoituksenmukaisina, kun taas valtion viranomaiset, yhdistykset ja muut vastaajat eivät joko voineet ottaa kysymykseen kantaa tai eivät pitäneet säännöksiä tarkoituksenmukaisina.

Maakunnan mahdollisuutta sopia muista korvauksista palvelun tuottajan kanssa pidettiin kannatettavana. Muiden korvausten avulla pidettiin mahdollisena lisätä asukkaiden alueellista yhdenvertaisuutta sekä kaventaa alueellisia hyvinvointi- ja terveyseroja. Faktoihin perustuvien kannustinkorvausten määrittelyä helposti toimivaksi ja oikeudenmukaiseksi ajatellen erilaisia palvelutilanteita ja asiakasryhmiä pidettiin kuitenkin äärimmäisen haastavana. Maakuntien kannusteperusteisten korvausten mittareiden luominen, luotujen mittareiden seuraaminen ja mittareiden ajantasaisena pitämisen sekä niistä tiedottamisen katsottiin vaativan paljon työtä ja suuret tietojärjestelmät. Järjestäjän hallinnon kustannukset kasvavat ja kustannusten säästötaavoite vaarantuu. Vaikuttavuusmittareiden luominen vaatisi huomattavan paljon parempaa tietopohjaa kuin on käytettävissä.

Suoriteperusteisten korvausten osuuden pienuuden arveltiin vähentävän innokkuutta toiminnan tehostamiseen ja laadun parantamiseen. Monimutkaisuuden katsottiin puolestaan johtavan siihen, että kannusteperusteisia korvauksia tuskin aluksi käytettäisiin. Säännösten katsottiin olevan kirjoitettu lakiin hyvin yleispiirteisesti ollen käytännössä lähinnä ohjeellisia. Säännösten toivottiin olevan selkeämpiä ja yksiselitteisempiä. Säännösten pohjalta jää epäselväksi,

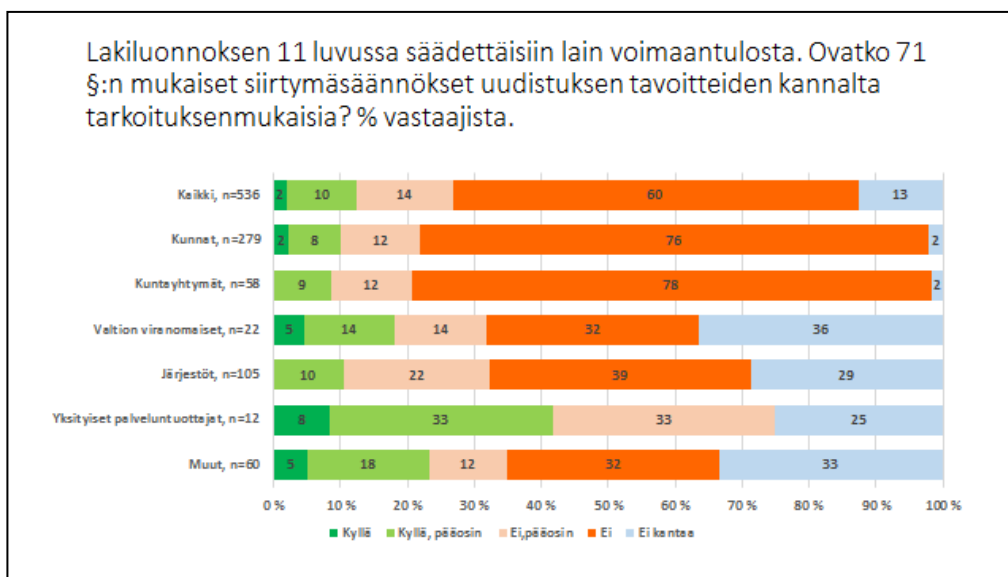
miten valtakunnallista yhdenvertaisuutta arvioidaan jatkossa. Jotta yhdenvertaisuus toteutuisi, tuotteistusten tulisi olla selkeästi määriteltynä ja toimintaan liittyä valtakunnallisesti yhteneväiset mittarit, joilla niiden toteutumista mitataan. Lausunnoissa myös esitettiin, että Kellan jo olemassa olevia ja toimivia tieto- ja maksatusjärjestelmiä hyödynnettäisiin mahdollisimman kattavasti.

Maakunnan toiselta maakunnalta laskuttamien palveluiden läpilaskutus nähtiin mahdollisena ongelma-kohtana, koska kustannustasot voivat olla erilaiset. Lausunnoissa kysyttiin siitä, mikä taho on kustannusvastuussa kiireellisen hoidon osalta, jos käytetään muuta kuin omaa valittua sote- keskusta/liikelaitosta ja millä rahoitusmallilla tämä tehdään. Samalla kysymyksenä nousi esiin se, miten huomioidaan väliaikaisen valinnanmahdollisuuden aiheuttama mahdollisesti kahden sote- keskuksen yhtäaikainen käyttö ja siitä aiheutuva korvauksien maksaminen.

Korvauskokonaisuus vaatii perusteellista uudelleenarviointia suun terveydenhuollossa. Suun terveydenhuollon osalta muita korvauksia (20 %) on kaavailtu toimenpideluokituksen mukaisina. Maksuperuste on selkeä, mutta prosenttiosuuden tulisi olla suurempi. Kapitaa-tiokorvaukseen tukeutuminen aiheuttaa alihoidon riskejä, mikäli potilas ei maksa itse, hän ei saa hoitoa. Potilailla, joilla on paljon hoidon tarvetta, on vaarana jäädä vaille riittävää hoitoa.

Lausunnonantajat toivat esiin sen, että lakiehdotuksessa ei ole määritelty mitä maksusetelin palvelukokonaisuudet ja niiden itsenäiset osakokonaisuudet tulevat olemaan. Tätä pidettiin tarpeellisena määrittellä ennen kuin valinnanvapauslakia ja sen vaikutuksia voidaan arvioida. Maksusetelin, asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin kohdalla ratkaisevana pidettiin sitä, saako näiden kohdalla myydä asiakkaalle asiakkaan omaan lisärahoitukseen perustuvia palveluita. Jos palvelun laatutasoon voi vaikuttaa ostamalla omalla rahalla parempaa laatua tai aikaa, niin silloin kansalaisten ei enää katsottu olevan yhdenvertaisessa asemassa. Toisaalta maakunnan rahoitusmahdollisuuksien katsottiin joutuvan koetukselle. Tämän tasapainottamiseksi asiakkailta perittävät setelien omavastuuosuudet voivat puolestaan nousta kohtuuttoman korkeiksi. Lainsäädäntö jättää nyt liian avoimeksi asiakkaan ostamien lisäpalveluiden käytön ja tämä tulee aiheuttamaan suuria käytännön vaikeuksia, mikäli laki tulisi voimaan tällaisena. Sekä maksu- että asiakassetelissä value for money -periaatteen toteutumisen arviointi jää asiakkaan aktiivisuuden ja arviointikyvykkyyden varaan. Asiakaspalvelusetelillä tuotetusta palvelusta ei saa periä asiakkaalta asiakasmaksua, mutta lisäpalvelusta saa periä maksun. On epäselvää, miten tämä rajataan.

## 5.9 Näkökulmia lain voimaantuloa koskevista säännöksistä



Kuvio 23. Ovatko 71 §:n mukaiset siirtymäsäännökset uudistuksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia? (n=536, %)

Lausujat suhtautuivat siirtymäsäännöksiin erittäin kriittisesti. Kaikista vastaajista 74 prosenttia ei pitänyt niitä lainkaan tai pääosin tarkoituksenmukaisina uudistuksen tavoitteiden kannalta. Kaikkein kriittisimmin siirtymäsäännöksiin suhtautuvat kuntayhtymät, joista 90 prosenttia suhtautui niihin kielteisesti. Myönteisin vastaajajoukko olivat yksityiset palveluntuottajat, joista 41 prosenttia piti siirtymäsäännöksiä vähintään pääosin tarkoituksenmukaisina.

Lausunnoissa siirtymäsäännöksiä kommentoitiin pääsääntöisesti muista näkökulmista kuin uudistuksen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta. Kommentit koskivat pääsääntöisesti lausujien näkemyksiä uudistuksen toteuttamisedellytyksistä sekä voimaantumisen esitetyn ajan riittävydestä. Sekä myönteisesti että kielteisesti kysymykseen vastanneet toivat esiin samankaltaisia perusteluja. Lähes kaikki lausujat toivat esiin siirtymäsäännösten tarpeellisuuden ja aikataulun kireyden. Myönteisesti siirtymäsäännöksiin suhtautuneet toivat esiin aikataulun haasteellisuuden, mutta kielteisesti niihin suhtautuneet korostivat aikataulun ja siirtymäajan riittämättömyyttä ja toimeenpanon mahdottomuutta esitetystä aikataulusta. Sitä kuitenkin pidettiin monissa lausunnoissa hyvänä, että valinnanvapauslaki astuisi voimaan 1.1.2019, jotta valmistelu voidaan aloittaa, mutta toimeenpanon aikataulua toivottiin laajalti väljennettävän.

Lausunnoissa kommentoitiin laajasti siirtymäsäännösten epäselvyyttä. Lukuisat lausujat pitivät niitä ristiriitaisina, eikä säännösten tarkoitus ollut avautunut kaikille lausujille. Joissain lausunnoissa lain voimaantumisen kommentointia pidettiin haastavana sen vuoksi, ettei ollut selvää, voiko yhtäältä maakunnalla olla omaa tuotantoa 1.1.2019 alkaen, jos toimintaa ei ole yhtiöitetty. Toisaalta yksittäiset yksityiset palveluntuottajat toivat esiin epäselvyyden siitä, voivatko yksityiset sote-keskukset aloittaa toimintansa jo 1.1.2019, mikäli maakunta ei ole vielä tuohon mennessä yhtiöittänyt palvelujaan. Lukuisat lausujat tulkitsivat siirtymäsäännöksiä niin, ettei maakunnalla voisi olla omaa suoran valinnan piiriin kuuluvaa tuotantoa ennen kuin maakunta on yhtiöittänyt sitä koskevan toiminnan. Näin ollen näissä lausunnoissa katsottiin, ettei siirtymäaikaa tosiasiallisesti ole, mitä pidettiin ongelmallisena.

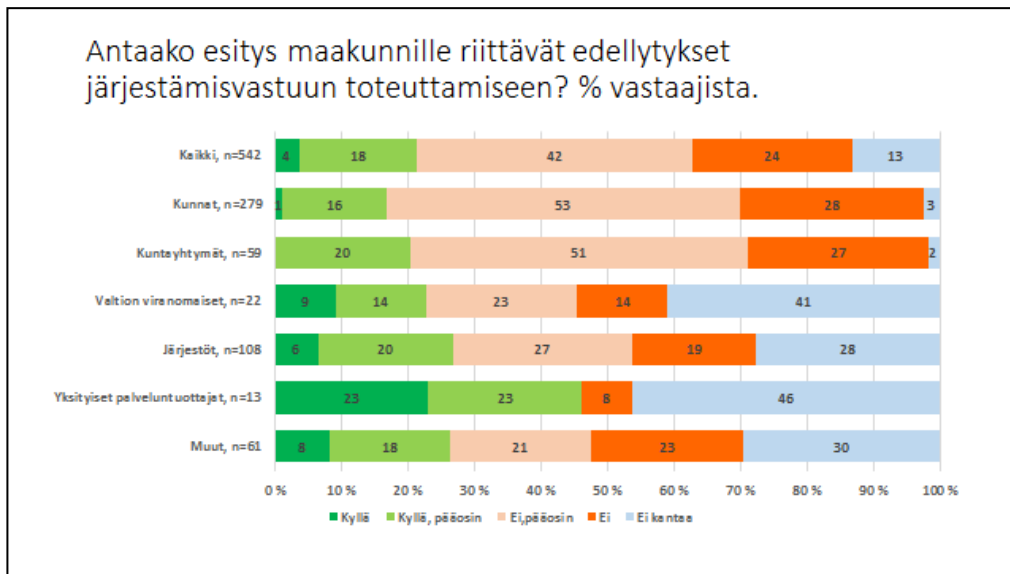
Toisaalta lukuisissa kysymykseen kielteisesti suhtautuneissa lausunnoissa tuotiin esiin, että vaikka liikelaitos voisi tuottaa valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluja jo ennen kyseisten palvelujen yhtiöittämistä, on valinnanvapausuudistukselle esitetty aikataulu silti liian kireä. Useissa lausunnoissa toivottiin valinnanvapauskokeilujen käyttöönottoa ja uudistuksen vai-

heittäistä toimeenpanoa. Yhtäältä vaiheistusta koskevat kommentit liittyivät siihen, että koko uudistus tulisi vaiheistaa siten, että maakunnat perustettaisiin ensin ja valinnanvapaus otettaisiin kokonaisuudessaan käyttöön vasta siirtymäajan jälkeen. Toisaalta lausunnoissa esitettiin valinnanvapauden piiriin kuuluvien palvelujen porrastusta.

Lausunnoissa kommentoitiin runsaasti myös maakuntien muutoskykyä. Useissa lausunnoissa tuotiin esiin, että maakuntien muutoskyky voi olla heikko heti vuoden 2019 alusta, kun maakunnat on vasta perustettu. Valinnanvapauden käyttöönotto edellyttää uudenlaista järjestäjäosaamista, markkinaehtoista toimintaa, hallinto- ja tukipalveluinfrastruktuuria sekä toimivia tietojärjestelmiä. Julkisten toimijoiden suuren ja nopean muutoksen ja kokemattomuuden markkinaehtoisessa toiminnassa pelättiin heikentävän kilpailuasetelmaa julkisten ja yksityisten toimijoiden välillä ja luovan yksityisille toimijoille etulyöntiaseman valinnanvapausmarkkinoilla, mitä pidettiin kilpailuneutraliteetin näkökulmasta ongelmallisena. Aikataulu nähtiin useissa lausunnoissa haastavaksi tai jopa mahdottomaksi myös tietojärjestelmien valmistelun ja käyttöönoton kannalta. Tietojärjestelmien valmistelun edellyttämää aikaa ja maakuntien potentiaalisesti heikkoa järjestämiskykyä heti vuoden 2019 alusta pidettiin riskinä palvelujen jatkuvuudelle ja toimivuudelle. Erityisesti tietojärjestelmien valmistelun edellyttämä, esitystä pidempi aika nähtiin syyksi pidentää valinnanvapauden käyttöönottoaikataulua.

Yksittäisissä lähinnä yksityisten palveluntuottajien lausunnoissa siirtymäaikaa pidettiin sopivana tai jopa liian pitkänä. Myös yksittäisissä lausunnoissa esitettiin, että liikelaitoksen tulisi eriyttää suoran valinnan piiriin kuuluva toiminta ja talous muusta toiminnasta ja taloudesta.

## 5.10 Maakuntien edellytykset järjestämisvastuun toteuttamiseen



Kuvio 24. Antaako esitys maakunnille riittävät edellytykset järjestämisvastuun toteuttamiseen? (n=542, %)

Maakunnalla nähtiin olevan merkittävät vastuut mm. palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta. Lausunnonantajat pitivät valtaosaltaan maakunnan edellytyksiä järjestämisvastuun toteuttamiseksi heikkoina. Avovastauksissa korostuivat selkeästi kriittiset kannat suoran valinnan palveluihin sisältyvien palvelukokonaisuuksien ja palveluketjujen määrittelystä ja yhteensovittamisesta, hyväksymis- ja sopimusmenettelyistä, tuottajille maksettavista korvauksista, tuottajien valvonnasta sekä palvelujen viimekätisenä turvaajana. Valtaosa lausunnonantajista katsoo kuitenkin, ettei lakiluonnos tarjoa riittäviä välineitä tämän vastuun kantamiseksi eikä

vastauksia siihen, miten maakunta voi varmistua siitä, että palvelujen tuottajat toimivat kustannustehokkaasti ja yksilön tarpeiden näkökulmasta yhdenvertaisesti. Myös maakunnan viiemäkätisen järjestämisvastuun nähtiin olevan vaikeasti toteutettavissa ja lisäävän hallintokustannuksia.

Muodostuva palvelurakenne nähtiin vaikeaselkoisena, moniportaisena ja vaikeasti hallittavana hajanaisena kokonaisuutena. Sen katsottiin edellyttävän maakunnalta laajaa osaamista mm. juridiikassa, soten erityisaloissa sekä kilpailutuksessa ja hankinnoissa sekä aiheuttavan tarpeettomia hallinnollisia kustannuksia.

Toimivaltasuhteet on kuvattu lakiluonnoksessa lausuntojen mukaan epäselvästi. Toimeenpanon ja uudistuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta toimivaltasuhteiden ja vastuiden tulisi olla selkeät. Lisäksi rahoituksen ja järjestämisen vastuun jakaminen koetaan ongelmalliseksi. Maakunnalle tulisi turvata riittävä joustovara ja mahdollisuus vaikuttaa käytettävissä oleviin taloudellisiin resursseihin sote-palvelujen järjestämiseksi.

Kun maakunnan ohjausvalta jää heikoksi, nähtiin vaarana, että palvelut jakaantuvat huomattavasti ja paremmin pärjäävien palveluihin sekä alueellisen yhdenvertaisuuden jäävän toteutumatta. Pienten ja suurten maakuntien välisten erojen kärjistyminen kannettiin huolta, koska niiden tuotannollis-taloudelliset edellytykset järjestämisvastuun kantamiseksi ovat hyvin erilaiset. Esitetyt listautumisen mallin katsottiin olevan riski järjestäjälle ja edellyttää nopeaa sopeuttamista maakunnan liikelaitoksen yhtiössä.

Yhtiöittämisvelvoitteesta esitettiin luovuttavan, koska sen nähtiin vaikeuttavan järjestämistehtävän toteuttamista, lisäävän päällekkäiseen hallintoon menevää resurssia sekä päällekkäistä tuotantoa. Jos merkittävä osa julkisesta palvelutuotannosta yhtiötetään esitetyllä tavalla, tarkoittaisi tämä sitä, että tiettyjen palveluiden tuotanto olisi kokonaan markkinoiden varassa, eikä julkinen tuotanto voi ottaa niitä välittömästi tuotettavakseen esim. markkinahäiriötilanteissa. Tällaisella ratkaisulla saattaa olla erittäin kauaskantoisia seurauksia eikä sen toimivuudesta ole takeita. Nähtiin lakiluonnoksen vakavana puutteena se, että vastuuta palveluista on erittäin vaikeaa tosiasiallisesti kantaa ilman oikeutta tuottaa palveluja. Luonnosteltu malli antaa yksityisille toimijoille mahdollisuuden valita missä ja miten pyrkiä sote-markkinoille, mutta maakunta kantaa aina viime kädessä vastuun kokonaisuudesta, haja-asutusalueista, vaativimmista ja moniongelmaisista asiakkaista sekä palvelujen hoitamisesta esimerkiksi konkurssin jälkeen. Vaarana nähtiin, että toimintaa tulee ohjaamaan yksityiset palvelun tuottajat, ei maakunnat.

Lisäksi tietojärjestelmiin ja tiedonhallintaan alhaisen valmiusasteen nähtiin vaikeuttavan järjestämisvastuun toteuttamista. Tuottajien palvelujen laadusta ja vaikuttavuudesta ei nykyisellään ole tietoa kattavasti saatavilla.

Myös integraatitavoitteiden nähtiin jäävän valitettavan kaukaisiksi, koska valinnanvapuumallin myötä muodostuu moniportainen ja pirstaleinen järjestelmä ja maakunnan ohjausmahdollisuudet ovat heikot. Integraatio ja järjestämisvastuun aito toteuttaminen ei ole mahdollista perustason palveluiden siirryttyä yritysten vastuulle ja markkinaperusteiseen ohjaukseen. Palveluiden tuotanto pirstoutuu maakuntien tosiasiallisen ohjausvallan ulkopuolelle ja eri palveluihin syntyy asiakkaan näkökulmasta nykyiseen verrattuna uusia rajapintoja. Korjausliikkeitä on jälkeenkäin vaikeaa toteuttaa. Integraation heikkeneminen nykyisestä nähtiin suurena riskinä sosiaalihuollon ja terveydenhuollon välillä. Myös perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välinen kuilu voi joidenkin arvioiden mukaan jopa syventyä nykyisestä. Onnistuneen järjestäjäroolin katsottiin edellyttävän mahdollisuutta tuottaa myös itse laajasti sote-palveluita.

Maakunnan järjestämisvastuu yhdenvertaisista palveluista nähtiin olevan vaikeasti toteutettavissa, kun yksityisille palvelutuottajille siirtyisi huomattava vastuu suoran valinnan mukaisen palvelujen tuottamisesta ja ne myös vastaisivat myös asiakkaiden palvelutarpeen arvioinnista. Ohjausmahdollisuudet muodostuvat rajatummiksi ja heikommiksi kuin hallinnollisissa



ohjauksessa. Myöskään asiakas- ja maksusetelipalvelutuottajien sekä henkilökohtaisen budjetin sisältämien palvelun tuottajien suhteen maakunnan ohjausmahdollisuudet eivät ole riittäviä.

Maakunnalla ei katsottu olevan käytännöllisiä eikä edes teoreettisia edellytyksiä kattaa järjestämistä vastuunsa kiinteistöjen osalta. Erityisenä ongelmana todettiin tehokkaiden kiinteistömarkkinoiden alueellinen repaleisuus, jonka korjaamiseen valtakunnallinen palvelukeskus nähtiin huonona sektorin kiinteistömuodostuksen työkaluna.

Nähtiin, että maakuntiin tulee lakiluonnoksen pohjalta palkata syvällistä osaamista edellyttävää järjestämistehtävää varten runsaasti asiantuntija- ja valvontahenkilöstöä, koska maakuntien velvoitteet tulevat olemaan valtavat.

Koska 3 mrdin säästötavoite supistaa maakuntien rahoitusta merkittävästi ja samalla maakunnan ohjausmahdollisuudet järjestäjänä jäävät heikoksi, muodostuu maakunnan järjestämistehtävä vastata tarkoituksenmukaisista hoito- ja palveluketjuista vaikeaksi.

Järjestämistä vastuun käsitteen todettiin olevan täsmentymätön sekä vastuu- ja valtasuhteiden muodostuvan epäselviksi sekä maakunnan keskeisen tehtävän eli järjestäjän roolin tarkemman määrittelyn todettiin olevan kansallisella tasolla vielä kesken. Esiin nostettiin myös tarve täsmentää asiakkaan oikeusasemaa. Jatkovalmistelussa olisi tarpeen arvioida tarkemmin mm. sitä muodostuuko valinnanvapaudesta subjektiivinen oikeus.

Esityksessä yleislääkäriyöpanos jakautuu monille sektoreille, maakunnan liikelaitokseen, maakunnan sote-keskukseen, yksityisiin sote-keskuksiin ja työterveyshuoltoon. Yleislääketieteen erikoislääkärikoulutukseen liittyvien käytännön harjoittelujen järjestämisen todettiin olevan tällaisessa rakenteessa erittäin haastavaa.

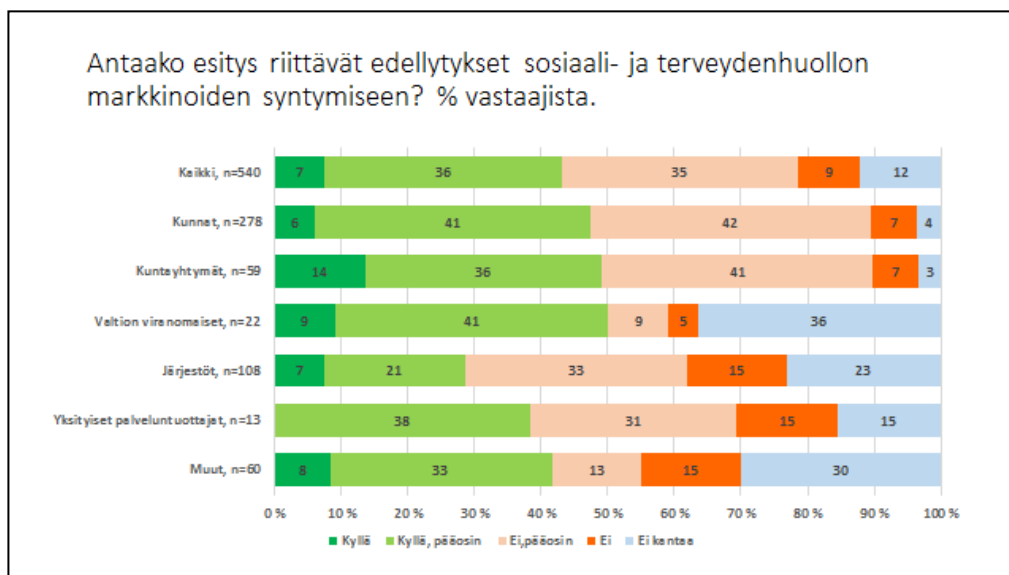
Lakiesityksen todettiin olevan vielä täysin keskeneräinen ja puutteellinen. Useimmat lausunnonantajat totesivatkin, että valinnanvapaus tulisi valmistella ja suunnistella huolellisemmin ja perusteellisemmin sekä toteuttaa vaiheittain ja alueittain, jotta ”valuvirheet” voitaisiin korjata ennen laajamittaista toimeenpanoa. Tehdään samaan aikaan kaksi historiallisen suurta uudistusta, sote- ja maakuntauudistus sekä valinnanvapausuudistus. Aikataulullisesti pidettiin mahdollisena toteuttaa esityksen mukaisesti järjestämistä vastuun ottaminen, kun maakunnatkin ovat uusia toimijoita, jotka pitää samalla perustaa. Yhtäaikaisen maakunnan järjestäjän ja maakunnan liikelaitoksen käynnistäminen markkinaohjauksen opettelun kanssa johtaisi vääjäämättä sekaannuksiin. Valinnanvapauden toimeenpanolle tarvitaan lausunnonantajien mukaan pidempi siirtymäaika. Myös järjestämistä vastuun toteuttamisen kannalta välttämättömien ICT-järjestelmien ja tietopohjan sekä seurantajärjestelmien valmisteluun tarvitaan pidempi siirtymäaika.

Koska maakuntien järjestämistehtävä on laaja, resursseja ja osaamista vaativa katsottiin lausunnoissa, että järjestäjän organisaation tulee käynnistyä etupainotteisesti ja sille tulee ohjata käynnistysvaiheessa tarvittavat resurssit valtion talousarvioista. Yksittäisissä lausunnoissa esitettiin lisäksi lukuisia yksityiskohtaisia näkemyksiä maakunnan järjestämistä vastuun heikkouteen liittyvistä lakiluonnoksen puutteista.

## 5.11 Muut huomiot hallituksen esitysluonnoksesta

### 5.11.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon markkinat

#### *Uudistuksen antamat edellytykset sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoiden syntymiseen*



Kuvio 25. Antaako esitys riittävät edellytykset sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoiden syntymiseen? (n=540, %)

Vastaajat jakaantuivat kysymyksen osalta hyvin tasaisesti. Noin 40 prosenttia kaikista vastaajista oli sitä mieltä, että esitys antaa tai pääosin antaa edellytykset sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoiden syntymiselle. Toisaalta myös kielteisesti suhtautuvia vastaajia oli noin 40 prosenttia kaikista vastanneista. Loput noin 20 prosenttia vastanneista ei ottanut asiaan kantaa. Kysymykseen otti kantaa vain 13 yksityistä palvelun tuottajaa.

Positiivisimman väittämään suhtautuivat kunnat ja järjestöt. Nämä ryhmät muodostivat noin 70 prosenttia positiivisesti suhtautuneista vastaajista. Myönteisesti kysymykseen vastanneet kunnat mutta myös muut vastaajat kokivat, että esitys mahdollistaa markkinoiden avautumisen mutta markkinat avautuvat todennäköisimmin lähinnä suuremmille yrityksille. Sen sijaan henkilökohtaisen budjetin sekä maksu- ja asiakaseteleiden katsottiin mahdollistavan markkinoilla toimimisen myös pienemmille yrityksille. Valtaosassa kaikista vastauksista markkinoiden nähtiin avautuvan pääosin vain kaupunkikeskuksiin ja tiheimmin asutuille alueille. Erityisesti kunnat huomauttavat, että palvelulle asetettavat ehdot ja tuottajien korvausperusteet määrittävät lopullisen markkinoiden muodostumisen. Valinnanvapauden nähtiin kannustavan innovaatioihin ja osa vastaajista koki, että järjestelmä voi lisätä palvelutuotantoa myös kaupunkiseutujen ja tiheimpien väestökeskusten ulkopuolelle. Vastaajat toivat taustaorganisaatiosta riippumatta esiin maakuntien merkittävän roolin markkinoiden avautumisen näkökulmasta. Erityisesti valtion viranomaiset toivat esiin epävarmuustekijöitä pienten tuottajien ja maaseutumaisten alueiden näkökulmista. Toisaalta useimmat valtion viranomaiset eivät ottaneet asiaan kantaa.

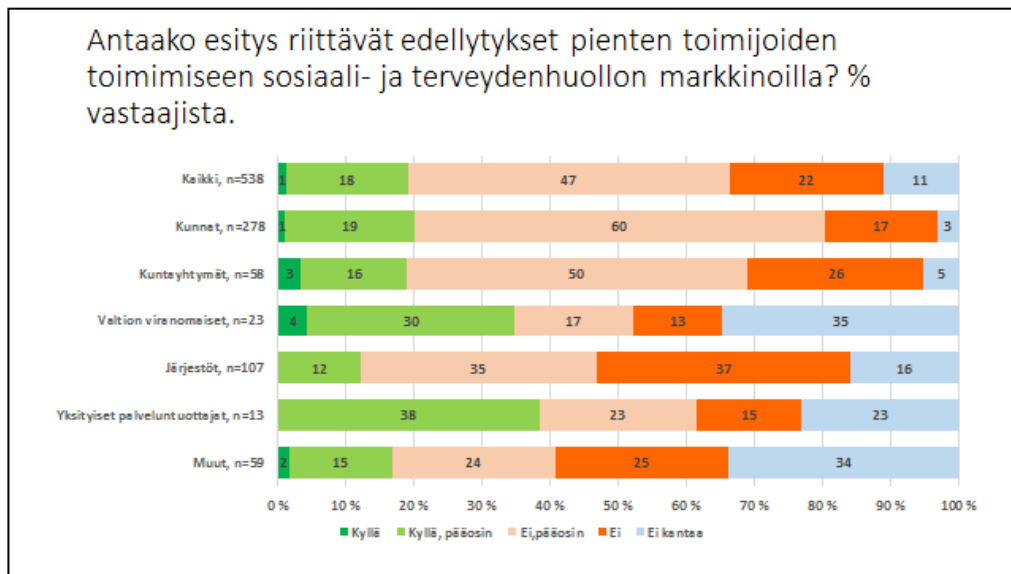
Kunnat ja järjestöt suhtautuivat myös kielteisimmin väittämään, että esitys mahdollistaisi riittävät edellytykset markkinoiden syntymiseen. Nämä ryhmät muodostivat noin 77 prosenttia kielteisesti suhtautuneista vastaajista. Erityisesti sote-kuntayhtymät ja järjestöt toivat esiin

tarpeen avata markkinat varovasti. Hallitsemattomasti markkinoiden avaamisesta ja sen seurauksista varoiteltiin. Vastaajat kokivat, että esityksessä esitetty markkinoiden avautumisen aikataulu on liian nopea eikä se mahdollista siirtymävaihetta. Toimeenpanolle toivottiin riittävästi aikaa, jotta markkinoiden avautumiseen voidaan valmistautua huolellisesti. Tämä nähtiin takaavan eri toimijoille tasapuoliset mahdollisuudet menestyä markkinoilla. Erityisesti järjestöt pitivät tärkeänä sitä, että monituottajamallille luodaan hyvä perusta. Järjestöjen vastauksissa korostettiin myös kilpailuneutraalisuuden merkitystä. Vastaajat kautta linjan näkivät, että suoran valinnan palvelujen tuotanto tulee keskittymään suurille toimijoille ja kaupunkiseudulle, jossa väestöpohja on riittävän suuri. Vastaajat pitivät tärkeänä, että valinnanvapausjärjestelmässä tulee varautua julkisen palvelutuotannon ja yhdenvertaisuuden toteuttamiseen myös muualla kuin kaupunkikeskuksissa.

Kielteisesti suhtautuneista vastaajista vain 8 prosenttia koki, ettei esitys anna lainkaan edellytyksiä markkinoiden syntymiselle. Nämä vastaajat kokivat, että tuottajille asetetut vaatimukset sulkevat pois pienet tuottajat. Tuotannon keskittymistä vain suuremmille yrityksille pidettiin riskinä.

Vastaajat varoittelivat, että tietojärjestelmille asetetut velvoitteet voivat toimia markkinoille tulon esteenä. Muutamien vastaajien mukaan äitiyshuollon palvelut pitäisi myös siirtää suoran valinnan palveluihin.

### *Uudistuksen antamat edellytykset pienten toimijoiden toimimiseen sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoilla*



Kuvio 26. Antaako esitys riittävät edellytykset pienten toimijoiden toimimiseen sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoilla? (n=538, %)

Valtaosa vastaajista (70 prosenttia) oli sitä mieltä, ettei esitys anna riittäviä edellytyksiä pienten toimijoiden toimimiseen sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoilla. Viidennes vastaajista koki, että esitys antaa tai pääosin antaa riittävät edellytykset pienille toimijoille. Noin 10 prosenttia ei ottanut kysymykseen kantaa tai jättivät vastaamatta.

Vastaajaorganisaatiosta riippumatta vastaajat näkivät pienten toimijoiden toimimisen markkinoilla mahdollistuvan lähinnä maksuseleiden ja henkilökohtaisen budjetin sekä näihin liittyvien alihankintaketjujen kautta. Erityisesti kuntien ja kuntayhtymien näkemyksen mukaan pienille tuottajille markkinoille tulon kynnyksiä ovat tietojärjestelmäpalveluihin liittyminen

sekä moninaiset raportointivelvoitteet varsinkin, jos tuottajat eivät voi hyödyntää maakunnan tarjoamia yhteisiä tietojärjestelmiä. Tietojärjestelmiin liittyvä huoli tuotiin esille siitäkin huolimatta, että muutoin pienten yritysten toimiminen markkinoilla nähtiin mahdolliseksi tai pääosin mahdolliseksi. Kunnat ja järjestöt jakavat näkemyksen jonka mukaan suoran valinnan palveluista maksettava kapitaatiokorvaus muodostaa riskin pienille yrityksille ja siten on todennäköistä, että mittakaavaetujen ja fuusioiden myötä suoran valinnan markkinat keskittyvät tulevaisuudessa suuremmille tuottaja-organisaatioille. Kunnat huomauttavat lisäksi, että pienet toimijat luovat myös maaseudulle elinvoimaisuutta ja niiden menestys luo paikallista ja alueellista hyvinvointia ja elinvoimaa monipuolisesti.

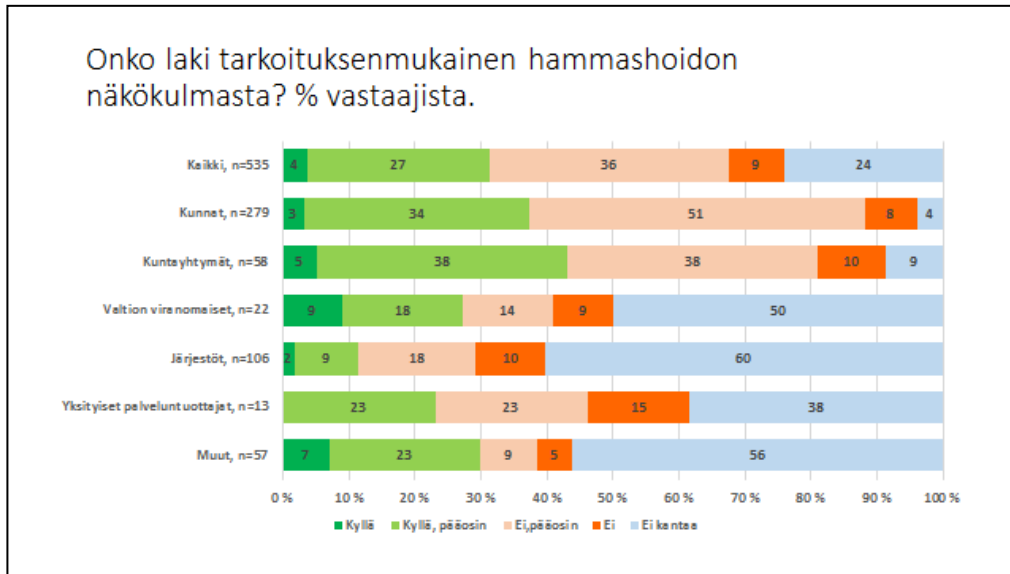
Maakunta-tason vastaajat puolestaan esittävät, että valinnanvapausmalli mahdollistaa markkinat niin isoille kuin pienille yrityksille mutta isojen odotetaan toimivan sosiaali- ja terveyskeskuksina ja pienten setelitoimittajina. Vastaajat toteavat kuitenkin, että sosiaali- ja terveyskeskusten ohjausvalta maksuseteleiden osalta voi rajoittaa muiden toimijoiden todellista markkinoille pääsyä ja etenkin pieni kapitaatiokorvaus voi rajoittaa maksusetelien myöntämishalua sote-keskuksissa. Maksusetelipalvelujen katsottiin lisäävän sote-keskusten liiketoimintariskiä, jota voi minimoida vain tuottamalla palvelun itse.

Myöskään viranomaisvastaajien ja järjestöjen näkemyksen mukaan suoran valinnan palvelujen laajuus ei kannusta pienempiä toimijoita tai järjestöjä hakeutumaan suoran valinnan palvelujen tuottajaksi. Kuitenkin maakuntien liikelaitosten toiminnan täydentäminen ostopalveluina tai yhteistyösopimuksilla voi tuoda erilaisia mahdollisuuksia myös pienille toimijoille. Liikelaitoksella katsotaankin olevan merkittävä rooli palveluiden ostajana sekä asiakaseteleiden ja henkilökohtaisten budjettien myöntäjänä. Kaikilla näillä toimilla voidaan vastaajien mukaan edistää pienten toimijoiden toimintaedellytyksiä. Kuitenkin valtakunnalliset laatuvaatimukset sekä raportoinnin ja tiedonsiirron velvoitteet ja rasitteet aiheuttavat kysymyksiä pienempien yritysten näkökulmasta.

Yksityisten yritysten näkemyksen mukaan asiakkaan saamaan informaatioon ja ohjaukseen tulee kiinnittää huomiota, jotta kaikki toimijat, koosta riippumatta, tulevat harkintaan ja valinta voidaan tehdä objektiivisesti vertailtavien laatu- ja vaikuttavuuskriteerien perusteella. Tämä on tärkeää, jottei julkisen sektorin tai isojen toimijoiden tunnettuus ja markkinointi jyrää valintoja.

Kuntien mukaan lakiluonnoksen tulisi olla maksuseteleiden osalta selkeämpi ja osakokonaisuus sekä maksusetelin ja sopimuksellisten palveluiden suhde tarkentaa. Lisäksi tietojärjestelmävaatimuksia pitäisi kohtuullistaa pienten yritysten näkökulmasta. Järjestövastaajien näkemyksen mukaan palveluseteleiden käyttömahdollisuutta tulisi laajentaa, suoran valinnan palvelukokonaisuutta selkeyttää ja toisaalta uudistus pitäisi käynnistää kokeilujen kautta.

## Suun terveydenhuolto



KUVIO 27. Onko laki tarkoituksenmukainen hammashoidon näkökulmasta? (n=535, %)

Suurin osa lausunnonantajista katsoi, ettei uudistus sellaisenaan ole tarkoituksenmukainen hammashoidon näkökulmasta. Useimpien lausuntojen mukaan suunhoito erillisenä suoran valinnan palveluna parantaa kuitenkin palvelujen saatavuutta, lyhentää jonoja ja saattaa siten myös lisätä palvelujen kysyntää, mitä pidettiin hyvänä. Lausunnoissa kuitenkin arveltiin esitetyn järjestelyn voivan johtaa kysynnän kasvuun, kasvavaan julkiseen rahoitukseen tai kohtuuttoman suuriin asiakasmaksuihin. Nykyjärjestelmässä julkisia suun hoidon palveluja käyttävien pelätään jäävän palvelujen ulkopuolelle, jos asiakasmaksut kasvavat. Tämä kasvattaisi terveyseroja entisestään. Myös alueellisen tasa-arvoisuuden toteutumista epäiltiin, koska suunhoidon palvelujen maantieteellistä keskittymistä pidettiin ilmeisenä. Useimpien vastaajaryhmien lausunnoissa esiintyi huolta ennaltaehkäisevän ja kansanterveyttä edistävän työn huomioidmisesta uudistuksessa. Suun terveydenhuollon näkökulmasta valinnanvapauden toteutuminen edellyttää nykyistä vahvempaa palveluneuvontaa ja -ohjausta.

Suunhoito suoran valinnan palveluna nähtiin soveltuvaksi erityisesti aikuisväestölle. Vaikka suunhoidon palvelujen erillistä valintaa pidettiin hyvänä, esitettiin huolta palvelujen eriytyemisestä ja pilkkoutumisesta muista sote-palveluista. Suunhoidon ja muun terveyden- ja sosiaalihuollon integraation jäävän heikoksi, koska lakiesitys sinällään ei sitä tue. Alle 18-vuotiaiden sekä neuvolatoiminnan ja kouluterveydenhuollon palveluun kuuluvan suunhoidon toivottiin jäävän valinnan vapauden ulkopuolelle, ja näiden asemaa lakiehdotuksessa selkeytettäväksi. Erityisenä mainintana lausunnoissa esiintyi oikomishoidon aseman määrittäminen joko kouluterveydenhuoltoon sisältyvänä tai asiakassetelillä hankittavaksi. Maakunnalle ja liikelaitoksille toivottiin vahvaa roolia erikoishammaslääkäritasoisten hoitojen järjestämisessä ja tuottamisessa.

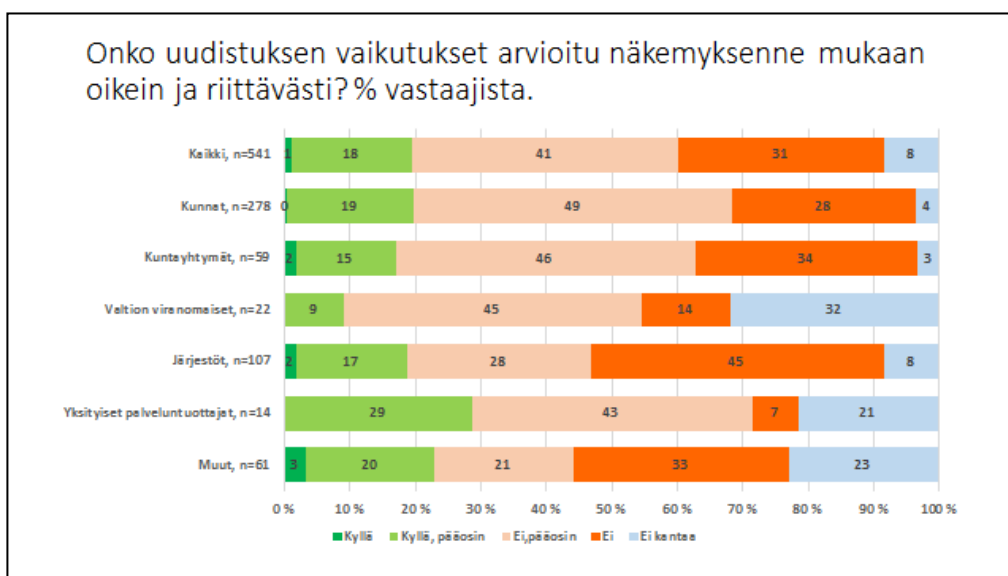
Yhtiöittämissä pidettiin osin toimivana keinona mutta osin ei. Pienten palveluntuottajien arveltiin jäävän esitetystä järjestelystä markkinoilta erityisesti kapitaatioperusteisten korvauksen aiheuttaman riskin vuoksi. Henkilöstön asemasta ja mahdollisesta työnkuvan kaventumisesta sekä yhtiöittämisvelvoitteen että palveluntuottajien ketjuuntumisen myötä kannettiin huolta. Maakunnan rooli suoran valinnan palvelujen tuotannossa saattaa heiketä, jos maakunnan omistusosuutta yhtiötetystä suoran valinnan palvelusta ei määritetä. Asiakkaiden pakko-listaamista esitettiin poistettavaksi. Myös siirtymäaikaa esitettiin uudistuksen toteuttamiseksi. Toisaalta se, että kyseessä on asiakkaan itse valitsema palvelu, eikä hänelle hallinnollisesti

osoitettu palvelun tuottaja lisää asiakkaan sitoutumista palvelun tuottajaan ja samalla tarjottuun hoitoon ja muiden palveluiden toteutukseen.

Suurin osa lausunnonantajista toi esille ongelmia kapitaatioperusteisen korvauksen käyttöön otossa. Tämä nähtiin ongelmalliseksi etenkin järjestöjen ja yksityisten palveluntuottajien lausunnoissa, joissa esitettiin suoriteperusteisten korvausten osuuden kasvattamista. Toisaalta kunnat korostivat kapitaatiokorvauksen suuruuden olevan kriittinen yksityisten halukkuudessa hakeutua palveluntuottajiksi. Lausunnoissa oli myös yleistä pohdintaa kapitaation aiheuttamasta mahdollisesta asiakkaiden valinnasta sekä alihoidosta ja toisaalta suoriteperusteisen korvauksen mahdollisesti aiheuttamasta ylihoidosta. Suun terveydenhuoltoon esitettiin omaa rahoitusmallia, joka vain osaksi perustuu kapitaatiokorvauksiin.

Selkeyttämistä lakiehdotukseen kaivattiin terveydenhuollon ammattilaisten koulutus- ja harjoittelu järjestelyihin, kiireellisen hoidon velvoitteisiin palveluntuottajalle ja edellä mainittuihin neuvolatoiminnan ja kouluterveydenhuollon lisäksi opiskelijaterveydenhuollon palveluun kuuluvan suunhoidon asemaan.

### 5.11.2 Uudistuksen vaikutusten arviointi



KUVIO 28. Onko uudistuksen vaikutukset arvioitu näkemyksenne mukaan oikein ja riittävästi? (n=541, %)

Kaikista vastaajista 19 prosenttia piti vaikutusarviointia riittävänä ja 31 prosenttia ei pitänyt sitä riittävänä. Riittävimpanä sitä pitivät vastanneet 14 yritystä (29%) ja vähiten riittävänä vastanneet 22 valtion viranomaista (9 %). Vastanneista järjestöistä 45 prosenttia ei pitänyt vaikutusarviointia riittävänä.

Lausunnonantajien kannalta vaikutusarvioinnin kriittisin kohta oli se, että siinä ei oltu huomioitu lakiluonnokseen viimevaiheessa tullutta muutosta valinnanvapausjärjestelmän nopeutetusta voimaantulosta. Tästä näkökulmasta vaikutusarviointia on pidetty puutteellisena ja osin harhaan johtavana. On mahdollista, että kaikki vastaajat eivät tätä ristiriitaa olleet havainneet. Osa vastaajista on myös antanut omaa arvioitaan vaikutuksista, eikä niinkään arvioinut miten osuvasti HE-luonnoksen vaikutusarviointi on tehty.

Varsin monet vastaajista esittivät, että vaikutusarvioinnissa on hyvin nostettu esille valinnanvapauslainsäädännön positiivisia vaikutuksia ja riskejä. Valmistelun keskeneräisyys ja

loppuvaiheessa tehdyt muutokset vaikuttavat kuitenkin niin, että vaikutusarvioinnissa on puutteita.

Vertailutiedon puute ja tiedon puute meneillään olevista valinnanvapauskokeiluista nousi monella tavalla esille. Tunnistettiin myös, ettei vertailutietoa ole saatavilla koska vastaavaa mallia ei ole missään toteutettu.

Vaikutusarvioinnissa ei ole annettu riittävästi painoa maakuntien erilaisuudelle eikä ole analysoitu, millaisia vaikutuksia seuraa siirtymisestä kuntapohjaisesta perustason palvelutuotannosta yhtiöpohjaiseen tuotantoon.

Kustannusten nousuun liittyvät riskit on tunnistettu, mutta niille ei ole annettu riittävä painoarvoa kokonaisarvioinnissa. Järjestelmän vaatimia merkittäviä uusia kustannuksia (sopimusbyrokratia, vaikuttavuustietopohjan rakentaminen ja ylläpitäminen, markkinointi, tietojärjestelmät) ei ole riittäväällä tavalla huomioitu. Arvioinnissa ei ole otettu huomioon järjestelmän väistämättä mukanaan tuomia päällekkäisyyksiä eikä rakenteellisen integraation hyötyjä, jotka jäävät tässä mallissa saavuttamatta.

### *Uudistuksen vaikutukset taustaorganisaation asemaan*

Lausunnonantajien näkökulmasta kriittisimmät huomiot uudistuksen vaikutuksista omaan taustaorganisaatioon tai jäsenorganisaatioiden asiaan olivat erityisesti kuntakentästä esiin nouseva huoli uudistuksen peruuttamattomuudesta ja merkittävydestä. Suurimpana ongelmana nostettiin esiin yhtiöittämisvelvoite, jonka vaarana nähdään se, että harvaan asuttujen alueiden palvelutarjonta supistuu ja julkiset palvelut eivät pysty kilpailemaan yksityisten palvelujen rinnalla. Markkinoiden nähdään vääristyvän ja asiakkaiden yhdenvertaisuus jää toteutumatta, lisäksi demokratia kaventuu. Lähipalvelujen nähdään häviävän ja kuntalaisten mahdollisuuden vaikuttaa omiin asioihinsa vähenevän siirryttäessä maakuntatasolle.

Kuntien antamista lausunnoista nousi esiin myös huoli kuntien omistamien kiinteistöjen kohtalosta ja koko uudistuksen vaikutuksista kuntatalouteen. Monimutkainen hallinto lisää kustannuksia ja investointeihin käytettävissä oleva rahamäärä pienenee. Myös asiakkaiden näkökulmasta uudistus nähtiin monimutkaisena ja pirstaleisena. Lausunnoissa esitettiin huolta siitä, että mennyt hyvin rakennettu työ menee hukkaan, integroidut, hyvin toimivat palvelut hajautetaan ja hyvin toimivat mallit ja palvelut romutetaan. Monissa lausunnoissa kannatettiin kokeilujen kautta siirtymistä uusiin toimintamalleihin. Erityislääkäreiden siirtymisen pois julkiselta sektorilta uudistuksen myötä nähtiin vaarantavan pävyvstyksen. Maaseudun palvelut ja elinvoima heikkenevät.

Kuntien lausunnoissa nähtiin uudistuksen aiheuttaman vastuun keveneminen positiivisena vaikutuksena. Uudistuksen nähtiin myös parhaimmillaan selkiyttävän eri toimijoiden rooleja ja keskinäisiä suhteita mikäli sen toimeenpano valmistellaan huolella.

Henkilöstön osalta nousi esiin huolenaiheita sekä kuntien että työntekijäjärjestöjen lausunnoista. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että henkilöstölle tulee antaa mahdollisuus osallistua uudistuksen suunnitteluun. Uudistus tulee muuttamaan työkuvia, osaamisen vaatimuksia ja joustavuutta, työpaikkojen sijainteja, palkkakehitystä, työvoiman tarjontaa ja kysyntää merkittävästi ja muutoksessa on huomioitava riittäväällä tavalla henkilöstön työhyvinvointi ja taattava eläketurva. Lausunnoista nousi esiin henkilöstön epävarmuuden vaikutukset erikoissairaanhoidon palvelujen saatavuuteen ja sitä kautta laatuun. Erityisesti naisten asemaan kiinnitettiin huomiota.

Monet kunnat sekä järjestöt toivat esille huolensa asiakkaiden käyttämän kielen vaatimusten huomioimisen. Asiakkaiden ohjauksen ja neuvonnan tarpeen merkittävä lisääntyminen nostettiin esiin useissa lausunnoissa.

Kilpailusäännöt tulevat lisäämään kilpailu- ja kuluttajaviranomaisen tehtäviä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan lisätehtävien myötä resurssitarpeet kasvaisivat merkittävästi.

Kuljetuspalvelujen laajamittaiseen yhdistämisen edistämiseen kiinnitettiin huomiota liikenne- ja viestintäministeriön lausunnossa.

Aluehallintoviranomaisten lausunnoissa todettiin, että lupa- ja valvontaviranomaisten merkitys tulee lakiuudistuksen perusteella kasvamaan. Sen lisäksi, että lupa- ja rekisteröintitehtävät tulevat lisääntymään, on oletettavaa, että jälkikäteisvalvonnan ja ohjauksen määrä kasvaa. Uuden lupa- ja valvontaviraston keskeiseksi tehtäväksi muodostuu maakuntien tukeminen, ohjaaminen ja valvonta niiden haastavassa palveluiden järjestämistehtävässään. Vaikka järjestämisen valvonta on kuulunut valvontaviranomaisille tähänkin saakka, nousee palveluiden järjestämisen valvonta paljon aikaisempaa keskeisemmäksi. Myös maakuntien valvontavastuu tulisi määritellä.

Ongelmana sekä yliopistojen että oppilaitosten osalta nähtiin se, että lakiluonnos ei ota lainkaan kantaa koulutus-, kehittämis- ja tutkimustyön työnjakoon eikä rahoitukseen. Hgin yliopiston lääketieteellinen tiedekunta on huolissaan lääkäreiden koulutuksen vastuusta, rahoituksesta ja laadusta.

Esiin nostettiin huolta asiakkaiden mahdollisuuksista vaikuttaa uudistuksen sisältöön ja sen toteutumisen jälkeen palveluiden valintaan. Erityistä tukea tarvitsevien asiakasryhmien osalta huolta nostivat esille järjestöt ja muut edunvalvontaelimet. Uudistus edellyttää merkittävää valinnanvapausprosessin hallinnantukea asiakkaille. Järjestöt peräsivät myös tiivistä toimintamallia järjestöjen ja maakuntien välille. Maakuntien ja kuntien sekä järjestöjen välisiä vastuuta ja yhteistyön mallia nostettiin esille useissa lausunnoissa.

Yksityiset toimijat ja yrittäjien etujärjestöt totesivat uudistuksen kirittävän tuottajia palveluiden saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden parantamiseen sekä toiminnan jatkuvaan tehostamiseen. Uudistus luo myös uusia työpaikkoja.

## *Ihmisen lisääntyvien valinnan mahdollisuuksien vaikutukset hoitoon*

Vapaamuotoisissa vastauksissa korostui, että parhaimmillaan valinnanvapaus ja sen myötä lisääntyvä kilpailu asiakkaista parantaa palvelun laatua ja nopeuttaa hoitoon pääsyä. Mahdollisuus valita asiakkaan tarpeisiin erikoistunut palveluntuottaja voi parantaa hoidon vaikuttavuutta ja tukea omahoitoa ja omaa vastuuta sekä mahdollistaa aikaisempaa paremmin erilaisten uusien toimintamallien, kuten oma- ja itsehoitojärjestelmien hyödyntämistä. Hoidon vaikuttavuutta nähtiin lisäävän myös asiakkaan parempi sitoutuminen palveluntuottajaan, koska se on hänen itsensä valitsema eikä hallinnon määräämä. Onnistuessaan valinnanvapausjärjestelmällä on mahdollisuus muuttaa Suomen sote- palveluita ratkaisevasti yhdenvertaisemmiksi oikeudenmukaisemmiksi, tehokkaammiksi ja kustannustehokkaammiksi.

Lausuntopalautteissa tuotiin esiin, että uudistus tukee osaltaan palvelun käyttäjää aktiivisena toimijana ja se nostaa asiakkaan keskiöön pakottamalla toimijat kehittämään palvelujaan asiakaslähtöisemmiksi ja kustannustehokkaimmiksi. Asiakkaan mahdollisuus äänestää jaloillaan ja antaa palautetta tulisivat myös vaikuttamaan palveluiden laadun kehittämiseen.

Monen palautteen antajat arvioivat, että uudistus lisää erityisesti terveystieteiden palveluiden kysyntää. Tämä voi kuitenkin kohdentua myös epätarkoituksenmukaisella tavalla uudistuksen tavoitteisiin nähden. Palautteen antajien mielestä on vaikeaa arvioida, kuinka uudistus lopulta vaikuttaa asiakkaiden valintoihin, sillä esimerkiksi mainonta ja markkinointi ohjaavat kuluttajien valintoja. Osassa lausunnoista todettiin, ettei pelkkä valinnanmahdollisuus lisää asiakkaan vaikuttamismahdollisuutta, ellei asiakkaalla ole tarpeeksi tietoa valintojensa pohjaksi. Palautteen antajat toivat esiin, että hoidon sisällölliset ja laadulliset kriteerit määrittävät hoidon laatua, jolloin osaava henkilöstö on avainasemassa lakiluonnoksen tavoitteiden ja käytännön tason toteutumisessa.



Muutokseen kriittisesti suhtautuvien mielestä valinnanvapaus saattaisi pahimmillaan johtaa epätarkoituksenmukaisiin valintoihin, hoidon katkoksiin, tiedonkulun ontumisesta johtuviin laatu- ja palveluonnetuksiin, palvelujen pirstaloitumiseen ja muihin ei-toivottuun lopputuloksiin. Lausuntojen mukaan hoitoketjut saattavat katketa, koska yritykset pyrkivät ohjaamaan omien palveluidensa piiriin ja koska yrityksillä voi olla houkutus tarjota tarpeettomia lisäpalveluja. Monissa kommentteissa tuotiinkin esiin, että valinnanvapaus edellyttää toimivaa palvelunohjausta ja vertailukelpoista tietoa eri palvelun tuottajista sekä tukea ja ohjausta palvelujen valintaan ja kokonaisuuden suunnitteluun. Lausunnon antajat toivat esiin, että ilman riittäviä ponnistuksia palveluohjaukseen ja päätöksenteon tukeen voi syntyä riski, että uusi järjestelmä palvelee parhaiten hyvin koulutettuja, hyvän informaatiolukutaidon omaavia sekä terveitä. Mikäli tietyt asiakasryhmät jätetään palveluiden ulkopuolelle, voi palvelujärjestelmästä tulla pirstaleinen, taloudelliseen voittoon keskittyvä, eriarvoisuutta synnyttävä ja syrjivä.

Useissa lausunnoissa tuotiin esiin, että ei ole olemassa vertailupohjaa sille, miten nyt arvioidavana olevan uudistuksen kokonaisvaikutukset tulevat olemaan. Monissa kommentteissa toistui, että epävarmuuden takia muutokset tulisi toteuttaa hallitusti ja valinnanvapauden malleja kokeillen. Monissa vastauksissa nähtiin perustelluksi edetä rauhallisesti uudistuksen kanssa, kokeilla valinnanvapauden erilaisia toteutustapoja ja hyödyntää uudistuksessa parhaalla käynnissä olevien kokeilujen tuloksia. Toimeenpanoa ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista perusteettomasti siirtää vuosilla eteenpäin.

### 5.11.3 Vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta

Suurella osalla lausuntoja esitystä pidettiin vielä keskeneräisenä ja useimmat lausunnonantajat totesivatkin, että valinnanvapaus tulisi valmistella ja suunnitella huolellisemmin ja perusteellisemmin sekä toteuttaa vaiheittain. Lähestulkoon kaikki lausujat totesivat, että aikataulu on kriittinen, vaiheistusta tulee pohtia ja pilottien kokemuksia tulee odottaa ennen päätösten tekemistä.

Useissa huomioissa todettiin, että laaja valinnanvapaus on sinällään kannatettava ja positiivinen tavoite samoin asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetoinnin kautta tapahtuva kumppanuus yksityisten markkinaehtoisten palvelutuottajien ja järjestötoimijoiden kanssa. Lisäksi todettiin, että organisaatiomallien uudistus ei välttämättä ole kielteistä. Tulossa on kuitenkin suuria haasteita ja nämä vaativat aikaa ja voimavaroja. Siirtymävaihe tulee selkeyttää ja sen tulee olla tarpeeksi pitkä.

Työterveyshuoltoa esitettiin tuotavan mukaan kokonaisuuteen ja perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon integraation todettiin jäävän suurelta osin toteutumatta. Toteutuessaan uudistus ei lausuntojen mukaan toteuta alkuperäistä tarkoitustaan eli uudistuksen ei nähty lakiluonnoksen pohjalta kaventavan väestön terveys- ja hyvinvointieroja, toteuttavan yhtenäisiä ja laadukkaita palveluja eikä palvelujen integraatiota.

Koko sote-järjestelmän ohjaus esitettiin toteutettavan kansallisella, ei maakunnallisella tasolla. Maakunnan sote-keskuksen hoitamaa kokonaisuutta moitittiin liian massiiviseksi ja useat kunnat lausuvat, että osittain ratkaisut valinnanvapautta koskevassa lakiluonnoksessa ovat ristiriidassa hallituksen kärkihankkeiden kanssa (LAPE, I&O). Osassa lausunnoista kyseenalaistettiin koko uudistus ja todettiin että nykytilanne on suhteellisen hyvä ja sen kehittämistä voisi tehdä pienimuotoisemminkin. Lakiluonnoksen valinnanvapauden malli sosiaali- ja terveyskeskusten yhtiöittämisellä ei kaikilta osin tue jo kehitettyjä hyviä toimintojen ja palvelujen integraatiota, vaan pakottaa jopa purkamaan niitä. Hyvät yhteistoiminnot ja rakennetut mallit tulee mahdollistaa uudistuksessa. Uudistus tuo noin 8 miljardin euron uudet markkinat. Riskinä on, että markkinoiden avaaminen yhdellä kertaa ja hallitsemattomasti voi johtaa eri-

tyisesti kolmannen sektorin ja pk-yritykset epätasa-arvoiseen tilanteeseen, minkä korjaaminen on jälkikäteen hankalaa, lähes mahdotonta.

Hallituksen esitysluonnoksen kriittisimmät asiakokonaisuudet kuntien lausunnoissa liittyvät maakuntien aidon itsehallinnollisuuden toteutumiseen, yhtiöttämisvelvoitteeseen, valinnanvapauden toteutusmalliin ja erityisesti sen aikatauluun, epäselviin vastuu- ja toimivaltakysymyksiin sekä palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen koko maassa. Vapaamuotoisissa huomioissa todettiin myös, että omalta osaltaan uudistuksen vaikeuskerrointa on lisäämässä uudistuksen laajuus, valmistelun aikataulu ja resursointi, tukipalvelujen järjestäminen sekä toimivaltaan liittyvät haasteet tehdä ratkaisuja ennen maakuntavaltuustojen toiminnan käynnistymistä. Resursseja tarvitaan runsaasti hallintoon ja palvelutarpeen arviointiin sekä tiedottamiseen.

Monissa lausunnoissa toivottiin äitiys- ja lastenneuvolaa jätettävän laajan valinnanvapauden piirin ulkopuolelle. Sosiaalihuollon näkökulma ei lausuntojen mukaan tule riittävästi esiin lakiluonnoksessa. Suuri huoli on sosiaalihuollon moniongelmaisesta, sairastavasta asiakkaasta, jonka kyky huolehtia itsestään on hyvin heikko ja mahdollisuus valita on olematon. Näihin asiakkaisiin ei kiinnitetä esityksessä huomiota. Päivystys ja ensihoito on turvattava. Lisäksi todettiin, että lähtökohtaisesti yksilön kannalta toteutuu valinnan vapaus ja korostuu yksilön oma vastuu. Kuitenkin hajanainen palvelurakenne rikkoo tavoitellun integraation. Etenkin paljon palveluita tarvitsevien asiakkaiden osalta riskinä on, että he jäävät osin ilman tarvitsemaansa palvelua, kun kokonaisvastuu puuttuu. Yhtenä yksityiskohtana moni totesi, että valinnanvapauden käyttämistä koskevaa 12-vuoden ikäraja on liian matala. Esitetty suoran valinnan palveluvalikoima on liian kapea toteuttaakseen asiakaslähtöistä integraatiota ja perustason palveluiden vahvistamisen näkökulmaa.

Lukuisat kuntien edustajat ottivat kantaa tietojärjestelmämuutosten haasteellisuuteen. Valtakunnallisten tiedonhallintapalvelujen toteuttaminen on uudistuksen onnistumisen kannalta elintärkeää. Mikäli palvelut eivät toimi kuvatulla tavalla 1.1.2019, on uudistuksen käytännön toteuttaminen mahdotonta. Valinnanvapauden tietojärjestelmäpalveluita ja maksatustehtäviä koskevat kokonaisuudet edellyttävät vielä merkittävää jatkovalmistelua ja eri toimijoiden roolien ja työnjaon tarkentamista. Huomioissa perättiin sitä, että Kelan järjestelmien ohella tulisi toteutusvaihtoehtojen arvioinnissa huomioida myös kuntien ja kuntayhtymien nykytilassa hyödyntämien palvelusetelien ja ostopalveluiden hallinnointiin hyödynnettävien tietojärjestelmien hyödynnettävyys erityisesti asiakasseteliin ja henkilökohtaisen budjetin toteutuksissa. Kela puolestaan toteaa, että lakiluonnoksen 66 §:n 1 momentin 2-4 kohdissa tarkoitettujen tiedonhallintapalvelut on joka tapauksessa rakennettava Kelalle lakiluonnoksessa annettujen maksujenhallinnan tehtävien toteuttamiseksi, jolloin ne olisi luontevinta säätää laissa Kelan tehtäväksi.

Kapitaatiokorvausten osalta nostettiin esiin näkökulma, että ennen niiden lopullista määrittelyä tulisi siitä etukäteen olla olemassa riittävästi vertailutietoa ja empiiristä kokemusta. Nyt esitetyt palveluntuottajille maksettavat kapitaatioperusteiset tarvekertoimet eivät riittävällä tavalla huomioi eri alueiden erityispiirteitä erityisesti väestön kasvun ja maahanmuuton osalta.

Usea lausuja kiinnitti huomiota päätöksenteko- ja ohjauskeinoihin. Kansanvaltaisuuden näkökulmasta valinnanvapausratkaisu on osaksi ongelmallinen, koska maakunnan päätöksenteko- ja ohjauskeinot ovat rajalliset valinnanvapauden piirissä olevien palvelujen osalta. Kun uudistuksessa lisäksi siirretään perustuslain 124 §:n tarkoittamia tehtäviä laajassa mitassa yksityisille palvelujen tuottajille, jää maakuntavaltuuston rooli etäiseksi valinnanvapauden piirissä olevista palveluista. Kokonaisuutena arvioiden valinnanvapauden toteuttaminen lakiluonnoksen mukaisella tavalla heikentää maakunnan itsehallintoa sekä lisää hallinnon ja talouden hoidon monimutkaisuutta. Päättäjät ovat kaukana asiakkaasta.

Huolta esitettiin myös laajasti liittyen henkilökohtaiseen budjettiin, siihen oikeutettuihin ja sen toteutukseen ja perättiin maakunnan vastuun tarkentamista sen osalta. Tarkennuksia toivottiin myös kuljetuspalveluihin ja kysyttiin, mitä tapahtuu matkojenyhdistelykeskuksille.

Myös henkilöstön osaamista nostettiin esiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon nykyiset palvelutuotanto-organisaatiot kantavat suuren vastuun tulevaisuuden sote-ammattilaisten kouluttamisesta. Kenellä on vastuu osaamisesta tulevaisuudessa ja mistä saadaan siihen riittävä rahoitus. Henkilöstön epävarmaan tilanteeseen kiinnitettiin muutoinkin huomiota vapaamuotoisissa huomioissa.

Kuntayhtymien ja sairaanhoitopiirien lausunnoissa tuotiin esiin, että opetuksen, tutkimuksen ja kehittämisen rooli on jätetty lakiluonnoksessa huomioon ottamatta. Erityisesti yliopistolliset sairaanhoitopiirit vastaavat nykyisin suurimmasta osasta em. toiminnoista. Suurena riskinä nähdään, että opetus, tutkimus ja kehittäminen näivettyy Suomessa. Lisäksi toivottiin että maakunnan / liikelaitoksen in house -yhtiöillä tulee olla toimintaedellytykset myös jatkossa ja että maakunnan yhtiöissä ja liikelaitoksissa tulee varmistaa demokraattisen päätöksenteon ohjaus. Hankintalainsäädäntöön kiinnitettiin huomiota koskien sote-keskusten toimintavaltuuksia. Sairaanhoitopiirit totesivat asiakassetelijärjestelmästä, että järjestelmä saattaa johtaa sairaalatoimintojen ja joidenkin muidenkin erityistason palvelujen yhtiöittämiseen. Erikoissairaanhoidon kirurgian elektiivisistä potilaista 15 prosenttia kustannuksista edustaa yli 70 prosenttia potilaista. Asiakassetelin tuomisen tähän toimintaan epäillään vievän pohjan julkisten sairaaloiden toiminnalta, koska ainoastaan harvalukuiset kalliit potilaat jäävät niiden hoidettavaksi ja kustannustehokkuuden tuovat lukumääräisesti runsaammat helpot potilaat siirtyisivät muualle hoidettavaksi.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto huomauttaa, että osa kustannuksista, joita valinnanvapausmallin toteuttamisesta arvioidaan aiheutuvan, realisoituu nyt arvioitavana olevasta mallista riippumatta. Esimerkiksi osa tietojärjestelmäkustannuksista on sellaisia, joita jo voimassa olevan terveydenhuoltolain mukaisen valinnanvapauden toteuttaminen olisi edellyttänyt. Jo aiemmin olisi tullut panostaa laatuun ja saatavuuteen liittyvien vertailutietojen keräämiseen ja tietojärjestelmien kehittämiseen, jotta asiakkailta olisi ollut paremmat mahdollisuudet tietoon perustuviin valintoihin.

Oikeuskansleri toteaa lausunnossaan, että yksityisille palveluntuottajille siirtyisi valinnanvapausjärjestelmässä laaja tehtäväkokonaisuus, joka nykyisin on julkisten toimijoiden virkavastuulla tapahtuvaa toimintaa. Ehdotetun mallin mukaan yksityinen palveluntuottaja vastaisi palveluntuotannon lisäksi palvelun tarpeen arvioinnista. Asian perustuslainmukaisuuden arviointi on kesken. Yksityisille palveluntuottajille siirrettäisiin siten merkittävä osa sosiaali- ja terveydenhuollon julkisista hallintotehtävistä. Oikeuskansleri piti välttämättömänä, että eduskunnalla olisi käytettävissään riittävä kokonaiskuva näistä kahdesta säädöskokonaisuudesta silloin, kun eduskunta alkaa käsitellä ensin mainittua hallituksen esitystä. Valinnanvapauslainsäädännön ilmeisen keskeneräisyyden vuoksi tämä ei ole toteutunut, mikä omalta osaltaan on otettava huomioon perustuslainmukaisuutta arvioitaessa.

## 6 LIITTEET

### Liite 1 Lausuntokysely

Lausuntopyyntökysely

31.01.2017

Ohjeet:

Sähköisessä kyselylomakkeessa voi liikkua edestakaisin painamalla Edellinen- tai Seuraava -painikkeita. Kysely on mahdollista lähettää vastaamatta kaikkiin kysymyksiin, mutta osa kysymyksistä on merkitty pakollisiksi. Mahdolliset kysymyksiin annetut perustelut huomioidaan vastauksia analysoitaessa. Kyselyssä on runsaasti vastaustilaa lausujien vapaamuotoisille kommenteille. Vastauksia on mahdollista muokata ennen kyselylomakkeen lähettämistä. Kyselyn voi tarvittaessa keskeyttää painamalla Keskeytä-painiketta ja jatkaa vastaamista myöhemmin. Keskeytä-painikkeesta kysely vie automaattisesti sivulle, jossa on linkki jatkettavaan kyselyyn. Sivulla voi myös lähettää linkin sähköpostiisi. Viimeisen kysymyksen lopussa on Yhteenveto-painike, josta pääset tarkastelemaan laatimiasi vastauksia. Yhteenvetosivulta pääset muokkaamaan (Muokkaa vastauksia -painike) ja tulostamaan (Tulosta-painike) kyselyn. Tämän jälkeen kysely pitää vielä lähettää.

Vastauksien lähetys: Kun kyselyyn vastaaminen on valmis, paina kyselylomakkeen yhteenvetosivun lopussa olevaa Valmis-painiketta. Lähettämisen jälkeen kyselyvastausta ei ole enää mahdollista täydentää tai muokata.

Tämä on kyselyn tekstitiedostoversio, jota voi käyttää lausuntopyynnön käsittelyn helpottamiseksi. Toimielimen käsittelyssä voidaan noudattaa esimerkiksi menettelyä, jossa lausuntoa työstetään tekstitiedostomuotoisena ja käsittelyn lopuksi tekstitiedostoon laaditut vastaukset syötetään kyselyyn.

Sähköisen

kyselyn

Internet-osoite:

<https://www.webropolsurveys.com/S/392351745CE21196.par>

Lisätietoja lausuntopyynnöstä antavat:

Projektijohtaja, alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, p.0295163012, s-posti tuomas.poysti@stm.fi

Osastopäällikkö, ylijohtaja, Outi Antila, p. 02951 63164, s-posti outi.antila@stm.fi

Osastopäällikkö, ylijohtaja Kirsi Varhila, p. 02951 63338, s-posti kirsi.varhila@stm.fi

Hallitusneuvos Pirjo Kainulainen, p. 0295163092, s- posti pirjo.kainulainen@stm.fi

Kyselyn tekniseen toteutukseen liittyvät kysymykset:

Osastosihteeri Jenni Rantalainen, p. 02951 63003, s-posti jenni.rantalainen@stm.fi

Projektisihteeri Jaana Aho, p. 02951 63395, s-posti jaana.aho@stm.fi

## TAUSTATIEDOT

Vastaajatahon virallinen nimi

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi

Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot

Lausuntopyyntöä käsittelevä päivämäärä toimitilimessä

Toimielimen nimi

Onko vastaaja\*

kunta  
sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä tai yhteistoiminta-alue

maakunnan liitto  
muu kuntayhtymä tai kuntien yhteistoimintaelin  
valtion viranomainen  
järjestö  
yksityinen palveluntuottaja  
joku muu

Kysymykset

Kysymyksiä uudistuksen tavoitteista

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen tavoitteena on kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä hillitä palveluista aiheutuvia kustannuksia 3 miljardilla eurolla vuoteen 2029 mennessä.

1. Voidaanko uudistuksella kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä parantaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

2. Edistäkö uudistus tarkoituksenmukaisella tavalla asiakkaan vaikutusmahdollisuuksia omiin palveluihin?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin

- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

3. Antaako uudistus asiakkaalle riittävät mahdollisuudet hakeutua asiakkaan omaan tilanteeseen sopivaan palveluun?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

4. Jos asiakkaalla on laaja-alaisia palveluntarpeita, toteutuuko uudistuksessa asiakkaan mahdollisuus saada tarpeen mukaisella tavalla yhteensovitettuja palveluita?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

5. Antaako uudistus riittävät edellytykset saavuttaa 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoite?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

6. Toteutuuko demokratia esityksessä riittävällä tavalla? Jos ei, miten esityksen kansanvaltaisuutta voisi vahvistaa?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin

- d. ei
  - e. ei kantaa
- Vapaamuotoiset huomiot

7. Edistääkö uudistus toimintatapojen muutosta ja uusien palveluinnovaatioiden käyttöönottoa, millä voidaan varautua tulevaisuuden haasteisiin?

- a. kyllä
  - b. kyllä pääosin
  - c. ei pääosin
  - d. ei
  - e. ei kantaa
- Vapaamuotoiset huomiot

Kysymyksiä lakiluonnoksen yksityiskohdista

8. Sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauslakiluonnoksen 3 luvussa säädettäisiin asiakkaan suoran valinnan sosiaali- ja terveystalvveluista.

8a. Ovatko säännökset suoran valinnan palveluista riittävän selkeitä siltä osin, mitkä palvelut kuuluvat yhtiöitettävien valinnanvapauspalveluiden piiriin ja mitkä kuuluvat maakunnan liikelaitoksen tuottamiin palveluihin?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Jos ei, miten olisi tarkoituksenmukaista määritellä ne perusteet, joilla maakunnat määrittelevät tarkemmin sote-keskuksissa tuotettavat perustason ja laajennetun perustason palvelut?

Vapaamuotoiset huomiot

8b. Turvaako maksusetelijärjestelmä maakunnalle riittävät ohjaus- ja vaikutusmahdollisuudet järjestämisvastuun kannon näkökulmasta?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

8c. Onko maksusetelijärjestelmässä sote-keskuksen oikeuksista ja velvollisuuksista säädetty tarkoituksenmukaisesti?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

8d. Mahdollistaako maksusetelijärjestelmä asiakkaalle riittävät mahdollisuudet vaikuttaa tarvitsemiensa palvelujen toteutukseen?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

9. Lakiluonnoksen 4 luvussa säädettäisiin asiakkaan mahdollisuuksista valita maakunnan liikelaite ja sen toimipiste. Antavatko säännökset asiakkaalle tarkoituksenmukaiset mahdollisuudet valita palvelujen tuottaja?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

10. Lakiluonnoksen 5 luvussa säädettäisiin asiakassetelin käytöstä asiakkaan valinnanvapauden lisäämisessä.

10a. Ovatko säännökset asiakkaan aseman ja oikeuksien näkökulmasta tarkoituksenmukaisia?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa



Vapaamuotoiset huomiot

10b. Turvaako asiakassetelijärjestelmä maakunnalle riittävät ohjaus- ja vaikutusmahdollisuudet järjestämisvastuun kannon näkökulmasta?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

10c. Ovatko asiakassetelijärjestelmän käyttöönottoa koskevat maakunnan päätöksentekoa koskevat rajaukset riittäviä ja turvaavatko ne asiakkaan valinnanvapauden toteutumisen?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

11. Lakiluonnoksen 6 luvussa säädettäisiin henkilökohtaisen budjetin käytöstä asiakkaan valinnanvapauden lisäämisessä. Mahdollistavatko säännökset asiakkaalle riittävät mahdollisuudet vaikuttaa tarvitsemiensa palvelujen toteutukseen?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

12. Valinnanvapauslainsäädännön myötä esitetään potilaslakiin ja sosiaalihuollon asiakaslakiin lisättäväksi uusi luku päätöksenteon tukemisesta (tuettu päätöksenteko). Valinnanvapauslainsäädäntöön sisältyisi potilaille ja asiakkaille erilaisia valinnanmahdollisuuksia (muun muassa suoran valinnan palvelut, maksuseteli, asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti). Näissä erilaisissa valintatilanteissa asiakkaat voivat tarvita tukea valintoja tehtäessä. Onko tuettua päätöksentekoa koskevat säännökset tarkoituksenmukaisia?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

13. Lakiluonnoksen 7 luvussa säädettäisiin palvelun tuottajien hyväksymis- ja sopimusmenettelyistä.

13a. Ovatko säännökset hyväksymismenettelyistä uudistuksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

13b. Ovatko säännökset sopimusmenettelyistä uudistuksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

14. Lakiluonnoksen 8 luvussa säädettäisiin palvelujen tuottamisesta ja palvelun tuottajien velvoitteista. Ovatko säännökset uudistuksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

15. Lakiluonnoksen 9 luvussa säädettäisiin palvelun tuottajalle suoritettavista korvauksista.

15a. Ovatko suoran valinnan palveluita koskevat kiinteän maksun osuus ja sen määräytymistä koskevat edellytykset riittäviä turvaamaan palvelujen riittävä rahoitus?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

15b. Ovatko säännökset muista korvauksista uudistuksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

16. Lakiluonnoksen 11 luvussa säädettäisiin lain voimaantulosta. Ovatko 71 §:n mukaiset siirtymäsäännökset uudistuksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

17. Antaako esitys maakunnille riittävät edellytykset järjestämisvastuun toteuttamiseen?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

18. Antaako esitys riittävät edellytykset sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoiden syntyneeseen?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

18b. Antaako esitys riittävät edellytykset pienten toimijoiden toimimiseen sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoilla?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Jos ei, miten esitystä tulisi muuttaa?

Vapaamuotoiset huomiot

19. Miten ihmisen lisääntyvä mahdollisuus valita palveluntuottaja ja vaikuttaa siten palveluihinsa vaikuttaa ihmisen hoitoon?

20. Onko laki tarkoituksenmukainen hammashoidon näkökulmasta?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

21. Onko uudistuksen vaikutukset arvioitu näkemyksenne mukaan oikein ja riittävästi?

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

22. Miten arvioitte uudistuksen vaikuttavan oman taustaorganisaationne tai jäsenorganisaatioidenne asemaan?

23. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

24. Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.

## Liite 2 Yhteenvedon tekijät

Aho Jaana, STM  
Haavisto Kari, STM  
Helminen Sari, Kela  
Hokkanen Kati, STM  
Jouttimäki Riitta-Maija, STM  
Junnila Maija-Liisa  
Juurikkala Virva, STM  
Järvinen Pekka, STM  
Jääskeläinen Reija, Kela  
Kainulainen Pirjo, STM  
Kumpulainen Tuija, STM  
Kuopila Antti, Kuntaliitto  
Meuronen Mikko, STM  
Nordblad Anne, STM  
Pajula Pasi, STM  
Pekkarinen Sanna, STM  
Pekola Piia, STM  
Pohjola Pasi, STM  
Rahkonen Susanna, STM  
Rantalainen Jenni, STM  
Salo Päivi, STM  
Turunen Marjukka, Kela  
Valli-Lintu Auli, VM