

Jari Stenvall

Tampereella 31.5.2017

Hallintotieteen professori

Johtamiskorkeakoulu

Tampereen yliopisto

**ASiantuntijalausunto EDUSKUNNAN SOSIAALI- JA
TERVEYSVALIOKUNNALLE**

Yleistä

Tämä lausunto perustuu pyyntöön siitä, että erityisesti toivotaan näkemystä valtakunnallisen ohjauksen sekä maakunnan ohjauskeinojen sekä uudistuksen tavoitteiden näkökulmista. Tämä liitetään lausunnossa palveluihin ja niiden kehittämiseen. Lausunnon taustalla on tutkimukset sote-, maakunta- ja kuntauudistusten arvioinneista (esimeriksi Kelluvat kunnat 2017), sote-palveluiden kehittämisestä (esim. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen tutkimus), sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuksesta ja ohjauksesta (esim. Intelligent health policy 2017; Onks tietoo 2006). Samalla on korostettava, että aikaisempi tutkimus ei yksiselitteisesti anna vastauksia tuleviin haasteisiin, koska sote-uudistuksessa kysymyksessä on täysin uudentyyppinen kokonaisuus.

Vaikka lausunnossa on lukuisia kriittisiä kohtia, on huomattava, että myös nykyiseen sote-järjestelmään liittyy paljon ongelmia. Lausunto perustuu myös oletukseen, jonka mukaan markkinalähtöisyyden kytkeminen oikein toteutettuna voi parantaa sote-palvelujen laatua ja tuottavuutta.

Havainto 1. *On mahdotonta yksiselitteisesti arvioida, kenelle ja mille taholle tulee ohjausvalta tai mikä ohjauskäytäntö muita keskeisemmäksi sote-uudistuksen toteutuessa.* Uudistuksen myötä on useita toimijoita – kuten maakunnat, ministeriöt ja alan yritykset – jotka pyrkivät varmistamaan omalle toiminnalleen toimintaedellytyksiä. Uudistuksen tuomien ohjauskäytäntöjen toimivuudesta ei ole täyttä varmuutta. Ohjausvallan saamisesta tulee epäilemättä valtakamppailuja. Tätä ei kuitenkaan voida erityisen hyvin ratkaista lainsäädännöllisin keinoin. Koska

järjestelmät etsivät ”tasapainoa”, on selvää, että jokin käytäntö tulee ohjauksen kannalta ratkaisevaksi muiden jäädessä enemmän tai vähemmän muodolliseksi.

Havainto 2. *Politiikkaohjauksessa uudistus ei itsessään muuta toimintamalleja, joilla politiikkaohjauksen sisältöä määritellään. Sen sijaan ohjauksen toimeenpano sekä arviointi ja seuranta korostuvat. On selvää, että sosiaali- ja terveyspolitiikan toimeenpano vaikeutuu. Erityisesti sote-uudistus edellyttää panostamista valvontaan ja seurantaan. Tämä voi kasvattaa uudistuksen kustannuksia. Tällä hetkellä arviointi, mitaaminen ja valvontakäytäntöjen kehittäminen on melko lailla alkuvaiheessa.*

Havainto 3. *Sote-ohjauksen malleissa poliittinen päätöksenteko voi jäädä sivuosaan. Näyttää, että sote-uudistuksen ohjausmallit tunnistavat melko huonosti poliittisen päätöksenteon merkityksen ja aseman ohjauksessa. Ylipäänsä poliittiset vaikutusmahdollisuudet kaventuvat. Tämä toisaalta voi kasvattaa ammatillisia ja tehokkaisiin palveluprosesseihin tähtääviä ratkaisuja.*

Havainto 4. *Sote-uudistus sisältää erityyppisiä ohjausmekanismeja eli perinteistä politiikkaohjausta, markkinaohjausta ja asiakasohjausta. Näitä ei ole mahdollista yhdistää toisiinsa luontevasti ja ilman jännitteitä. Yksi ratkaisu on, että ohjaus eriytetään niin, että valinnanvapautta, viranomaistoimintaa, julkislähtöistä palvelutoimintaa ja ulkoisia hankintoja ohjataan toisistaan poikkeavin tavoin.*

Havainto 5. *Sote-uudistukseen liittyvä palvelu- ja tietojärjestelmäintegraatio tulee kohtaamaan vastustusta ja karikoita, jos uudistusta yritetään katsoa pelkästään nopeana rakenteellisena ja järjestelmätasoisena muutoksena. Tarkoituksenmukaisempaa olisi lähestyä integraatioon liittyviä muutoksia ja toimenpiteitä myös työntekijän ja asiakkaan näkökulmasta. Asiakaslähtöisyys on ymmärrettävä tekijäksi, joka yhdistää toiminnan ja tietojärjestelmät palvelujärjestelmän kokonaisuudessa. Asiakaslähtöisyys ei kuitenkaan saa tarkoittaa sitä, että asiakas vastuutetaan yksin valintojen tekijäksi. Sen sijaan asiakkaan osallistaminen vauhdittaa niin vastuunottoa omasta hyvinvoinnista kuin palvelujen uudistamista. Tietojärjestelmät ja tietojohdaminen eivät ole vielä edes sillä tasolla, että mahdollistaisivat toimivat ohjauksen. Tässä mielessä olisi järkevää toteuttaa uudistus ajallisesti vaiheittain.*

Havainto 6. *Yhteiskunta on muuttunut suuntaan, jossa on tarve ratkaista asioita yhä nopeammin. Monimutkainen hallintojärjestelmä heikentää päätöksenteon kykyä reagoida nopeasti, minkä lisäksi valta- ja vastuusuhteet hämärtyvät. Samalla on kuitenkin on todettava, että valinnanvapaus jossakin määrin vahvistaa kansalaisten valtaa.*

Havainto 7. *Valinnanvapaus vaikuttaa todennäköisesti niin, että syntyy pitkällä aikavälillä kaksitasoiset ja tätä kautta eriarvoistavat markkinat. Valinnanvapauden*

ympäriille syntyy ainakin osittain monopolimarkkinat, jossa suuret yritykset osaltaan toimivat keskeisinä palveluiden tuottajina. Tämän ohella syntyy ostovoimaisille kuluttajille suunnattuja – luultavimmin vakuutus pohjaisia – ja laadultaan korkeatasoisempia palveluita. Molempien markkinoiden hallinta on keskeinen haaste.

Sote-uudistuksen ohjaus maakuntien näkökulmasta

Havainto 8. *Maakuntien tilanteet ja edellytykset vaihtelevat merkittävästi johtuen muun muassa yhteistyön historiasta, alueellisista erityisolosuhteista ja uudistuksen tärkeäksi kokemisesta. Tämä puoltaa uudistuksen toteutusajan pidentämistä ja joustavoittamista.*

Havainto 9. *Jos halutaan edistää maakuntien toimintaedellytyksiä, niin niiden tulisi olla vahvoja järjestäjiä. Valtio ohjaisi maakuntia strategisella tasolla, painottaen ohjauksessaan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Maakunnat ovat keskenään niin erilaisia ja samoin markkinat niiden alueilla, joten normiohjaus ei vaikuta tässä kohti yksiselitteisen sopivalta.*

Havainto 10. *Järjestäjänä maakuntien tehtäviin soten osalta kuuluvat erityisesti suunnittelu ja seuranta, maakunnassa tapahtuva ohjaus ja valvonta, palveluiden hankinta, kehittäminen sekä yhteistyö. Tehtävien yhteenkytkeminen sekä niiden valtakunnallinen ohjaaminen tuloksellisuuden näkökulmasta tulevat olemaan hankalaa. Esimerkiksi palveluiden hankinta sisältää itsessään erilaisista logiikoista lähtevää toimintaa kuten monituottajamallia ja valinnanvapauden hallintaa. Lainsäädännön osalta voisi olla perusteltua, jos se sisältäisi ko tehtäviin liittyviä tavoitteita.*

Havainto 11. *Tilaaaja-tuottajamallin toimivuuteen liittyy erityisen paljon epävarmuuksia. Vaikka maakunnan tilaaaja-tuottaja- malli - tai järjestäjien ja tuottajien erottaminen toisistaan – on jossakin määrin maakunnan tasolla poikkeuksellinen kokonaisuus, on huomattava, että tilaaaja-tuottaja-mallit ovat purettu useissa kaupungeissa toimimattomina. Malli toi muun muassa kustannustietoisuutta ja eheyttä palvelukokonaisuuksiin, mutta ongelmia syntyi esimerkiksi vastuun ottamisen, kehittämisen, ohjattavuuden ja hallittavuuden suhteen. Tiltussa esimerkiksi tuottajilla ei ole intressiä kertoa ongelmistaan järjestäjille. Kehittäminen jää helposti väliinpuotoajan toiminnaksi, joka ei kuulu selkeästi kenellekkään.*

Havainto 12. *Maakunnilla ei ole keinoja ja kannusteita riittävästi, joilla saadaan valinnanvapauden palvelutuottajia toteuttamaan maakunnallisia tavoitteita.*

Havainto 13. *Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välinen kysymys jää ratkaisematta. On mahdollista, että sote-keskuksilla on esimerkiksi todennäköinen intressi lähettää asiakkaita erikoissairaanhoidon.*

Havainto 14. *Maakunnan järjestäjänä ja maakunnan omistaman sote-keskuksen suhde muodostuu väistämättä vaikeaksi. Ongelmaksi muodostuu se, miten yhdistää kannattavuuteen ja liiketoimintaan liittyvät tekijät poliittisiin tavoitteisiin. Joutuuko esimerkiksi sote-keskus ylläpitämään poliittisen ohjauksen takia liiketoiminnallisesti kannattamatonta palveluverkkoa, jolloin sen asema on kilpailijoitaan heikompi.*

Havainto 15. *Palveluiden järjestäminen tasa-arvoisesti maakunnan alueella yhdistettynä kustannusten hallintaan on ilmeinen haaste. Järjestäjänä maakunnan tulee huolehtia ja ohjata, että palveluita on koko maakunnan alueella. Haasteena on, miten ”vähemmän suosituille” maakunnan alueille luodaan palvelutuottajille kannusteita järjestää palveluita vaarantamatta periaatetta kohdella eri alueita tasa-arvoisesti.*

Havainto 16. *Sosiaali- ja terveystalouden integraation edistäminen toteutuisi paremmin, jos resurssit ja toiminta – järjestäminen ja tuotanto – olisivat enemmän sidoksissa toisiinsa. Järjestelmän toiminnallisesta hajanaisuudesta johtuen maakuntien on vaikea hallita sosiaali- ja terveystalouden integraatiota. Ratkaisuna olisi esimerkiksi se, että valinnanvapaus rajoitettaisiin yleisenä periaatteen aluksi vain osaan perusterveydenhuollon palveluista.*

Havainto 17. *Palveluprosesseja kehitetään monessa maakunnassa eri logiikasta kuin maakunnallisen ohjauksen näkökulmasta olisi tarpeellista. Uudistuksen aikataulupaineet ovat johtaneet rinnakkaiseen kehittämiseen. Palvelukokonaisuuksien – kuten psykiatria, lapsiin ja nuoriin kohdistuvien palveluiden – kehitystyö ei välttämättä ole linjassa maakunnallisten mallien kanssa. Tämä puoltaisi pidempää uudistuksen siirtymäaikaa, jotta kehitystyössä voitaisiin aluksi lähteä kehittämään maakunnallista johtamisjärjestelmää ja tämän jälkeen palveluprosesseja.*

Havainto 18. *Uudistus on kokonaisuudessaan maakunnan ohjauksen kannalta sekava ja hallitsematon sekä siinä on edelleen runsaasti ”puhumattomia” ongelmakohtia. Käytännössä uudistuksessa ei ole riittävästi ohjauksen näkökulmasta ”punaista lankaa”. On lukuisia käytäntöjä, toimintoja sekä toimijoita intresseineen, jotka saattavat vaikuttaa ennustamattomasti ohjaukseen. Esimerkiksi valtuustoon valittavat henkilöt saattavat tuoda paikallisia intressejä päätöksentekoon. Kuntien tekemät pitkäaikaiset palvelusopimukset yritysten kanssa palveluiden tuottamiseksi tarkoittavat myös sitä, että järjestelmää on vaikea ohjata.*

Havainto 19. *Tulevissa maakunnissa palveluintegraation keskeisenä edellytyksenä on se, että poliittinen johto ja virkamiesjohto luovat yhteneväisen käsityksen palvelujen yhteensovittamisen tarpeesta, tavoitteista ja keinoista. Sitä varten tarvitaan strategisen tason toiminnanohjaustiedon kytkemistä palvelujen johtamiseen.*

Havainto 20. *Uudistuksen toteuttavuus ja ohjauksen hallittavuus paranisivat kokeilujen kautta. Uudistuksessa pyritään luomaan niin paljon sellaista, jonka toimivuudesta ei ole varmuutta. Olisi tarkoituksenmukaista edetä rauhallisemmalla tahdilla ottaen käyttöön uusia käytäntöjä ja toimintamalleja kokeiluista saatujen kokemusten perusteella.*

Sote-uudistus tavoitteiden ja valtakunnallisen ohjauksen näkökulmasta

Havainto 21. *Perinteisillä ohjauksen muodoilla – normiohjauksella, resurssiohjauksella ja informaatio-ohjauksella – on vaikuttavuutta sote-ympäristössäkin. Kuitenkin esimerkiksi normiohjauksessa joudutaan valinnanvapauden piirissä olevien palveluiden normien säätämisen kohdalla miettimään jatkuvasti markkinaehtoisen toiminnan logiikkaa.*

Havainto 22. *Sote-uudistus helpottaa valtion keskushallinnon ja alueellisten ja paikallisten toimijoiden dialogia käydä strategista keskustelua.*

Havainto 23. *Kokonaisvaltaisella toimintapolitiikalla, jossa keskeisenä sisältönä on esimerkiksi terveyshyöty tai laajemmin hyvinvointihyöty on aikaansaataavissa laadukkaampaa toimintaa ja kustannussäästöjä. Kysymys on esimerkiksi ihmisten elintapoihin, kuitenkin liikkumiseen vaikuttamista. Integraation edistäminen suunnitelmallisesti on vaikeaa tilanteessa, jossa poliittinen tahtotila on muuttuvaa. Sote-uudistuksen suuret toiminnalliset ja kustannussäästöihin tähtäävät tavoitteet jäävät toteutumatta, jos palvelujen toteuttamisessa ei onnistuta rakentamaan integraation edellyttämää yhteistyötä.*

Havainto 24. *Uudistuksen monimutkaiset hallintorakenteet ja monitoimisuus heikentävät toimeenpanokykyä ja - kapasiteettia ja tätä kautta vaikeuttavat kokonaisvaltaisen toimintapolitiikan aikaansaamista.*

Havainto 25. *Valinnanvapaus kasvattaa tehokkuutta ja asiakastyytyväisyyttä, mutta voi heikentää toteuttaa julkisen hallinnon kustannuksia säästäviä uudistuksia. Yritykset pyrkivät kehittämään innovaatioita, jotka vahvistavat niiden oman liiketoiminnan kannattavuutta kuten ”hyvien asiakkaiden” sitoutumista. Kustannussäästöjä syntyisi paremmin, jos yrityksillä olisi intressissä julkisen sektorin*

asiakkaana kehittää taloudellista toimintaa parantavia innovaatioita eli olisi tuottavuus olisi kilpailuetu.

Havainto 26. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ja tietojärjestelmien kokonaisvaltainen yhteensovittaminen tulisi olla sote-uudistuksen keskeinen tavoite. Uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että rakenteellisten uudistusten lisäksi integraatiota edistetään erityisesti asiakkaiden ja työntekijöiden näkökulmasta. on profession tai organisaation tarjoaman palvelun yhdistämistä toimivaksi kokonaisuudeksi. Tietojärjestelmäintegraatiossa keskeistä on tiedon siirtyminen tietojärjestelmien välillä siten, että toiminnallinen palvelukokonaisuus voidaan toteuttaa järkevästi. Integraation edellyttää valtion keskushallinnon ohjausta.

Havainto 27. On mahdollista, että digitaalisatio tekee sote-palveluiden näkökulmasta maakunnan tarpeettomaksi välitasoksi. Monimutkaiset hallinnolliset eivät myös luo ketteriä rakenteita kehittää ja hyödyntää uutta teknologiaa. Teknologinen kehitys edellyttää toisaalta keskitettyjä toimintamalleja ja paikan merkitys vähenee. Lisäksi esimerkiksi big data:n kehitys mahdollistaa keskitettyjen ratkaisujen tekemisen. Erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon ja ennaltaehkäisy integroituvat toisiinsa. On suuri vaara, että monimutkaisessa sote-rakenteissa on vaikea saada digitaalisuuden mahdollistamia taloudellisia hyötyjä. Käytännössä sote-uudistuksen malli ei ole erityisen paljon palveluiden tulevaisuutta huomioiva.

Yhteenveto

Jos sote-uudistus toteutetaan, tulisi lähtökohtana olla

- Yhteisymmärrys, minkälaiset politiikkatavoitteet (esimerkiksi terveyshyödyn edistäminen) ovat tarkoituksenmukaisia
- Valtakunnallisen ohjauksen (esimerkiksi tietojärjestelmät), toimeenpanokyvyn ja poliittisen ohjauksen turvaaminen
- Yksinkertaisempi järjestelmä ohjauksen näkökulmasta
- Julkisella hallinnolla vahvempi rooli palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa. Näiden erottaminen ei ole välttämätöntä.
- Valinnanvapauden asteittainen kasvattaminen
- Pidempi uudistuksen toteutusaika
- Alueellisesti erilaisten ratkaisujen salliminen kuitenkin niin, että alueita ohjataan tulos- ja vaikuttavuustavoitteilla
- Uusissa asioissa eteneminen kokeilujen kautta

Käytännössä sote-uudistuksen riskit ovat ohjauksen ja palveluiden toiminnan kannalta liian suuret, jos uudistuksen sisältöä ei muuteta merkittävästi.