

Rajat ylittävä suun terveydenhoito Suomesta Viroon

- Tutkimuksen loppuraportti

Vastaava tutkija: Ilmo Keskimäki

Tutkimusryhmä: Pia Blomqvist, Risto Jaanimets, Noora Heinonen, Hannamari Kuusio, Heli Laarman, Anneli Milén, Sanna-Maria Säkkinen, Liina-Kaisa Tynkkynen

Tutkimushankkeen alkuperäisenä tavoitteena oli arvioida rajat ylittävän suun terveydenhoidon tilannetta ennen ja jälkeen EU:n potilaiden oikeutta käsittelevän direktiivin (2011/24/EU) transpositiota osaksi Suomen lainsäädäntöä. Suomessa direktiivin potilaiden EU-maiden välistä liikkuvuutta käsittelevät osat toimeenpantiin vuonna 2014 voimaan tulleella lailla rajat ylittävästä terveydenhuollosta (1201/2013). Tutkimushanketta valmisteltaessa potilasdirektiivin toimeenpanon oletettiin aiheuttavan merkittäviä muutoksia rajat ylittävän terveydenhuollon korvauskäytäntöihin Suomessa. Näistä palveluista tärkeässä asemassa olivat suomalaisten potilaiden Virossa käyttämät suun terveydenhuollon palvelut. Tämän takia aiheen tarkempaa tutkimusta pidettiin perusteltuna.

Rajat ylittävää terveydenhuoltoa käsittelevässä laissa säädetty ulkomailla aiheutuneiden sairaanhoito- kustannusten korvausmalli poikkesi lain valmisteluvaiheen kaavailuista. Korvausmallissa suomalainen järjestelmää eriyttää kunnallisen terveydenhuollon ja sairausvakuutuksen korvaaman yksityisen hoidon korvaus- / omavastuutasot tavallaan ulotettiin rajat ylittävään hoitoon. Linjaus herätti jo lain valmisteluvaiheessa eriäviä näkemyksiä ja epäilyksiä sen EU-oikeuden mukaisuudesta. Lain voimaantultua korvausmallia on tarkasteltu useissa kansallisten viranomaisten ja Euroopan komission välisissä viralliskeskusteluissa. Erimielisyyttä aiheuttavaa korvausmallia on suunniteltu muutettavaksi sote-uudistuksen ja terveydenhuollon ns. monikanavarahoituksen purkamisen yhteydessä (kts. STM Asettamispäätös: Monikanavarahoituksen purkamisen valmisteluryhmät, 12.11.2020).

Suomessa sovelletun rajat ylittävän hoidon korvausmallin takia suomalaisten potilaiden Virossa käyttämien suun terveydenhuollon sairausvakuutuksen korvausperusteet eivät käytännössä muuttuneet eikä potilasdirektiivillä näin ollen ollut otaksuttuja vaikutuksia palvelujen käyttöön. Tämän takia alkuperäisiä tutkimuksen tavoitteita laajennettiin ja rajat ylittävien suun terveysten palvelujen käytön ohella tarkasteltiin myös potilaiden oikeuksia käsittelevän direktiivin transpositiota Suomessa ja hammaslääkäreiden liikkuvuutta Suomen ja Viron välillä. Tuloksia on raportoitu suomalaisissa, virolaisissa ja kansainvälisissä tieteellisissä lehdissä ja konferensseissa sekä opinnäytetöissä.

Tutkimuksessa käytettiin rekisteriaineistoja Kansaneläkelaitosten korvaamasta suun terveydenhuollosta ulkomailla, rekisteriaineistoja Suomessa laillistetuista ulkomaalaisista hammaslääkäreistä, Suomessa ammatinharjoittamisluvan saaneille virolaisten hammaslääkäreiden kyselyaineistoa sekä Euroopan unionin potilaiden oikeuksia koskevaa direktiiviä ja sen transpositiota Suomen lainsäädäntöön koskevaa dokumenttiaineistoa.

Analysoitaessa EU:n potilaiden oikeuksia käsittelevän direktiivin transpositiota näkökulmana olivat erityisesti direktiivin ja Suomen terveydenhuollon rahoitusjärjestelmän lähtökohtien erilaisuudesta johtuvat ongelmat. Vaikka direktiivin tavoite taata potilaan oikeus terveysten palveluihin myös muussa EU-maassa oleskelun aikana on myönteinen, tavoitetta on vaikea monikanavaisen rahoitusjärjestelmän takia sovittaa Suomen terveydenhuoltojärjestelmän rakenteeseen niin, että siihen liittyisi ongelmallisia taloudellisia yllykkeitä tai vaikutuksia korvausjärjestelmän tai esimerkiksi yksityisten palvelujen tuottajien näkökulmasta. Näin tapahtuu siitä huolimatta, että EU:n perustamissopimuksissa on yleisesti katsottu terveydenhuollon kuuluvan jäsenmaiden päätäntävaltaan.

Ristiriita liittyy EU-säätelyn kehitykseen ja on tässä tapauksessa johtanut EU-komission ja Suomen valtion väliseen näkemyseroon direktiivin soveltamisessa. Rajat ylittävät terveyspalvelut muodostavat pienen osuuden terveydenhuollon kokonaisuudesta, mutta niiden EU-oikeuden mukainen korvausmalli näyttäisi Suomen näkökulmasta edellyttävän koko järjestelmän uudistamista. EU-säätelyn vaikutukset onkin tarpeen monipuolisesti ottaa huomioon valmisteltaessa kotimaista lainsäädäntöä ja myös muodostettaessa kantoja EU:ssa valmisteltavaan säännöstöön.

Suomen ja Viron välisen rajat ylittävän suun terveydenhuollon merkitys tuli hankkeen selvästi esiin virolaisten hammaslääkäreiden Suomessa työskentelyssä ja suomalaisten suun terveydenhuollon palvelujen käytössä Virossa. Virolaiset hammaslääkärit muodostivat tutkimusajankana noin puolet kaikista Suomessa ammatinharjoittamis-oikeuden saaneista hammaslääkäreistä. Tosin virolaisten osuus uusista ulkomaalaisista hammaslääkäreistä on pienentynyt. Viron näkökulmasta Suomessa työskentelyllä oli myös suuri merkitys. 2010-luvun alkupuolella Suomessa laillistettiin vuosittain keskimäärin yhtä paljon lääkäreitä, kuin mitä Virossa valmistui kansallisuudeltaan virolaisia hammaslääkäreitä. Hankkeessa julkaistuissa raporteissa kuvataan Suomessa tutkimusajanjaksona työskentelevien virolaisten hammaslääkäreiden taustaa, syitä Suomessa työskentelyyn sekä mm. kokemuksia työympäristöstä.

EU:n potilasdirektiivin implementaatiomallin takia tutkimuksessa analysoitiin suomalaisten hammaslääkäripalvelujen käyttöä pelkästään ennen direktiivin voimaan tuloa. Koska sairausvakuutuskorvauksien periaatteet eivät käytännössä muuttuneet, ei ollut oletettavaa, että käyttäjien tai palvelujen profiili olisi muuttunut. Tutkimuksessa oli mahdollista analysoida vain sairasvakuutuksen korvaamaa suomalaisten suun terveydenhuoltoa. Tietoja saatavuutta muusta hammashuollosta selvitettiin, mutta keskitetysti tietoja ei ollut saatavissa ja tutkimusfokuksen muuttumisen takia laajan vaastanotoilla toteutettavan kyselytutkimuksen käynnistäminen ei ollut tarkoituksenmukaista. Tutkimuksessa kyettiin kuvaamaan palvelujen käyttöä vain osittain ja esimerkiksi kalliit proteettiset hoidot jäivät tutkimuksen ulkopuolelle.

Sairausvakuutuskorvauksia ulkomaisista hammaslääkäripalveluista maksettiin 2010-luvun alkupuolella vain alle miljoona euroa vuosittain. Noin 70 % korvauksista maksettiin Virossa käytetyistä palveluista. Korvauksia saaneista puolestaan yli puolet asui Uudenmaan alueella. Sairausvakuutuksesta korvattuja virolaisia palveluita käyttäneistä lähes puolet oli kotoisin pääkaupunkiseudulta. Pääosin Viron ja Suomen korvattujen hoitojen jakaumat hoitotoimenpiteiden suhteen olivat samankaltaisia. Virossa 46 % hoidoista oli paikkauksia kun osuus Suomessa oli 40 %. Hapaiden juurihoitojen ja poistojen osuus Virossa oli myös Suomea suurempi. Sairausvakuutuskorvausten jälkeen potilaille jäävä maksu hammaslääkäripalveluista Virossa vastasi karkeasti noin julkisen sektorin asiakasmaksujen suuruutta vastaavista palveluista Suomessa.

Tutkimuksen teemojen jatkona tutkimusryhmän kaksi jäsentä ovat käynnistäneet väitöskirjatutkimukset Tampereen yliopistossa: 1) Heli Laarmann Cross-border health care between Estonia and Finland – prospects and challenges (Rajat ylittävä terveydenhuolto Viron ja Suomen välillä – mahdollisuudet ja haasteet) ohjaajat: Ilmo Keskimäki ja Jarno Habicht ja 2) Noora Heinonen Seeking planned medical care in another Member State of the European Union – impacts of the EU Patient Directive's implementation to Finland's health care system (Hakeutuminen kiireettömään sairaanhoitoon Euroopan unionin toiseen jäsenvaltioon – EU:n potilasdirektiivin toimeenpanon vaikutukset Suomen terveydenhuoltojärjestelmälle), ohjaajat: Juho Saari ja Liina-Kaisa Tynkkynen.

Julkaisut

Blomqvist P, Milén A. Rajat ylittävä terveydenhuolto: Tältä näyttää jäävuoren huippu. Suom Hammaslääkärilehti 2017;8:42-48. https://www.lehtiluukku.fi/lehti/hammaslaakarilehti/_read/08-2017/157992.html

Heinonen N, Tynkkynen L-K, Keskimäki I. EU-lainsäädäntö on huomioitava sote-palvelujen uudistamisessa. Yhteiskuntapolitiikka 2018;83(5-6):607-613.

Heinonen N, Tynkkynen L-K, Keskimäki I. The transposition of the Patients' Rights Directive in Finland – difficulties encountered. Health Policy 2019;123:526-531.

Kuusio H, Säkkinen S-M, Jaanimets R, Keskimäki I, Milén A. Uuringu tulemused: Soome ja Eesti vaheline hambaarstide vaba liikumine. Eesti Hambaarstide Liidu Ajakiri 2017, nr 5, August, p 49-53.

Opinnäytetyöt

Säkkinen S-M. Virolaiset hammaslääkärit suomalaisessa terveydenhuollossa. Virolaishammaslääkäreiden työperäinen liikkuvuus Suomen ja Viron välillä. Pro gradu –tutkielma, Sosiologia, Humanistis-yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. Jyväskylän yliopisto, Syksy 2019.

Käsikirjoitukset

Blomqvist P, Laarmann H, Keskimäki I, Milén A. Cross-border dental care from Finland to Estonia – significant or not? Julkaisematon käsikirjoitus 27.5.2017

Konferenssiesitelmät

Blomqvist P. New direction in the EU: cross-border dental care. How does it work? ESA Research Network - Sociology of Health and Illness: New Directions in health care work and organisations. Lisbon, Portugal 2016.

Laarmann H, Blomqvist P. Why do Finns go to dental care in Estonia and Estonian dentists go to work in Finland? International Conference on Challenges for Health and Healthcare in Europe, Aalborg, Denmark 2012.