Vammaispalvelujen vaihtoehtoiset säästöt

Selvitysmiehen raportti, Kalle Könkkölä

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:68

*Yleistä*:

Selvityshenkilö on ansiokkaasti nostanut esille keskeisiä kehittämiskohteita ja tuonut niihin vaihtoehtoisia ratkaisumalleja. Ministeri Rehula on todennut, että selvityshenkilön esitykset ovat hyvä pohja vammaislainsäädännön uudistuksen jatkotyölle. Hän on myös linjannut, ettei 75 vuoden ikärajaa tule.

Lain valmistelutyötä on tehty laajasti ja avoimesti, kun ottaa huomioon selvityshenkilön työn lisäksi työryhmän raportin, siitä annetut lausunnot ja eri työpajat. Näiden pohjalta on hyvä rakentaa uutta lakia.

Kuntanäkökulmasta osa selvityshenkilön esityksistä on suoraan hyväksyttävissä, mutta paljon on myös toimenpiteitä, joiden toteuttamista ja säästövaikutuksia on aiheellista pohtia Valas- lain jatkotyössä.

Selvityshenkilön esityksessä huomiota kiinnittää se, että osa esityksistä koskee muita kuin työryhmän ehdottamia uuteen vammaisia koskevaan lakiin tehtäviä linjauksia. Raportissa on tarkasteltu mm. invalidivähennyksen poistoa. Siitä saatavat säästöt muodostavat lähes puolet selvityshenkilön esittämistä säästöistä, joten kyseessä on merkittävä säästökohde. Etuuden poistaminen on kannatettava ehdotus, mutta se ei poista vammaislakiin esitettyjä kustannuspaineita.

Säästötoimenpiteenä esitetty 75 vuoden ikäraja on selvityshenkilön raportista poistettu. Ikärajan tuominen lakiin olisi selkeyttänyt erityislain suhdetta yleislakeihin. Tavoitteena ei liene, että erityislain pohjalta annetaan palvelut suurelle osalle sosiaalipalveluja tarvitsevasta väestöstä. Tätä ongelmaa on pyritty poistamaan esittämällä sosiaalihuoltolakiin subjektiivisia oikeuksia kuljetuspalvelun ja henkilökohtaisen avun osalta. Kuntaliitto on vastustaa edelleen uusien subjektiivisten oikeuksien lisäämistä.

Selkiyttämistä tarvitaan myös palveluasumisen osalta. Vammaispalvelulain mukainen palveluasuminen on maksuttomuutensa vuoksi houkutteleva vaihtoehto myös ikääntyvälle väestölle.

Useassa kohtaa selvityshenkilö toteaa, että hallintoa säästyy, kun seurantaa ja kirjaamista vähennetään. Hallinnosta saatavat säästöt ovat yleisesti hyväksytty keino laskea kustannuksia. Hallintoa kuitenkin tarvitaan, sillä kunnan ja jatkossa myös oletettavasti maakunnan viranomaisten tulee seurata ja antaa tarvittaessa tietoa siitä, mihin veronmaksajien rahoja käytetään.

Säästöjen laskeminen on ongelmallista, koska vammaisten henkilöiden palveluista ei ole kerätty valtakunnallisesti riittävästi asiakkaita ja kustannuksia koskevia tietoja, joten esitettyjä säästöjä on vaikea arvioida. Raportissa säästöt ovat suurempia kuin mitä hallitus on edellyttänyt. Raportin vaikutuslaskelmat kuulostavat kuitenkin suurilta.

*Kuljetuspalvelut*:

* Näyttää siltä, että raportissa esitetään kuljetuspalveluihin subjektiivista oikeutta sekä VPL:n että SHL:n perusteella ja myös harkinnanvaraisia palveluja molempien lakien perusteella?
  + Kyseessä on subjektiivisten oikeuksien laajentaminen ja kustannusten nosto.
* Syntyykö kahden kerroksen väkeä: niistä joiden toimintakyvyn rajoite johtuu muusta kuin ikääntymisestä ja niistä, joilla syynä on ikääntyminen?
* Minkä logiikan mukaan saavutetaan 13,8 miljoonan euron säästö, kun nykyiset asiakkaat säilyvät vammaispalvelun piirissä ja uusia tulee lisäksi sosiaalihuoltolain piiriin?
* Miksi 36 matkaa ei koske kaikkia saman ikäisiä, jos tarve on tuo kolme yhdensuuntaista matkaa kuukaudessa?
* Leasing on vain yksi auton käytön/hankinnan rahoitusmuoto, jota tulee tarkastella tarkemmin. Kyse on siis siitä, että maakunta antaa vammaisen henkilön käyttöön auton oli se sitten maakunnan tai leasingyhtiön.
  + Tuoko leasing-auto säästöä, jos verrataan siihen, että vammainen henkilö itse hankkii auton ja saa siihen autoavustusta?
  + Leasing auton kyseessä ollessa vammaisen autoa voi käyttää kuka tahansa. Tällöin esille nousevat kuljettajan osalta aiheutuvat kustannukset, joita voi syntyä mm. ajokortin hankkimisesta kuljettajalle ja /tai henkilökohtaisen avun kustannuksista.
  + Maakuntaa on verrattu leasing-autosta saatavan veroedun osalta valtioon. Valtio ja maakunta lienevät kuitenkin eri tahoja.
  + Olennaista tässä on myös se, kuinka pitkään autoa voidaan hyödyntää. On eri asia, jos auto on vuokrattu kolmeksi vuodeksi kuin vaikkapa viideksi vuodeksi.
  + Ongelmiksi voi muodostua muun muassa parkkipaikan saaminen opiskelupaikan/työpaikan luona tai asiakkaan siirtyminen autostaan opiskelu/työpaikalle. Kuljetuspalvelussa yleensä kuljettaja auttaa.
* Matkakukkaron osalta henkilökohtaista budjettia täytyy uudessa maakuntarakenteessa kokeilla ennen kuin voidaan ottaa laajemmin käyttöön. Tässä olennaista on sitten se, miten tarpeen muutoksiin reagoidaan- myös tarpeen vähenemiseen - voidaan reagoida. Kyse on kuitenkin aina veronmaksajien rahoista.
* Jos asiakkaalle myönnetään rahaa kuljetuspalvelun tai henkilökohtaisen avun järjestämiseen, mitä tapahtuu, jos hän pelaa rahat kuukauden toisena päivänä? Onko asiakkaalla sitten omalla vastuulla palvelunsa järjestäminen?
* Miten yhdistetään/huomioidaan julkinen, esteetön liikenne yhdistettynä omaan käyttöön annettavan auton tai matkakukkaron osalta? Myönnettäisiinkö osa kuljetuspalvelusta joukkoliikenteellä/palveluliikenteellä tehtävinä matkoina?
* Tapaa tuottaa palvelu ei tulisi säätää laissa.

*Liikkumistaidon ohjaus:*

* Liikkumistaidon ohjauksen laajentaminen koskemaan myös muitakin kuin näkövammaisia henkilöitä on kannatettava ehdotus. Nykyäänkin esim. kehitysvammaisia henkilöitä on opetettu käyttämään julkisia liikennevälineitä.

*Säännösehdotukset liikkumistaidon tukeen:*

* Leasing-autojen osalta ei voi olla niin, että lainsäädäntöä sidotaan yhteen rahoitusratkaisuun.
* Liikkumistaidon ohjauksen antamista ei ole järkevää sitoa vain vertaisohjaajan antamaksi.
  + Esimerkiksi kehitysvammaisia henkilöitä ovat opettaneet omaisten ja läheisten lisäksi asumisyksikön tai työtoimintayksikön henkilöstö.
* Kuljetuspalvelujen järjestäminen ehdotetaan raportissa organisoitavaksi 18 Kelan ylläpitämään keskukseen.
  + Voidaanko tulevan maakunnan toimivaltaa sitoa jo etukäteen siten, että vain yksi toimija on oikeutettu palvelun järjestämiseen?
  + Jos näin tehdään, niin miten jatkossa hyödynnetään joukkoliikennettä ja palvelulinjoja.
  + Onko tarkoitus ohjata vammaiset henkilöt yksinomaan taksien käyttäjiksi?
  + Mikä on Liikennekaaren vaikutus?
* Jos kuljetuspalvelujen välitys siirretään Kelan tehtäväksi, tulee myös palvelun tarpeen arviointi ja kustannusvastuu siirtää Kelaan.
  + Myös autoja koskevat avustukset tulee samassa yhteydessä siirtää Kelaan.
  + Järjestelmä ei toimi, jos muu taho kuin palvelun järjestämisestä vastuussa oleva taho, vastaa kustannuksista.

*Ha-kukkaro eli henkilökohtaisen budjetin sovellus henkilökohtaiseen apuun*

* Selvityshenkilö toteaa, että rahankäyttöä ei säännönmukaisesti raportoida.
  + Kunnan/maakunnan tulee seurata, mihin budjettiin varatut rahat käytetään, joten seurannasta luopuminen ei liene mahdollista.
* Jos henkilölle annetaan rahaa, kyseessä on veronalainen tulo, ei palvelu.
  + Verotukseen liittyvät kysymykset tulee selvittää ennen Ha-kukkaron käyttöönottoa.
* Kuka HA-kukkaro-mallissa on työnantajana?
  + Ostetaanko apu palveluntuottajilta?
  + Vai toimiiko vaikeavammainen henkilö itse ja järjestää sitten itse myös työnantajavelvoitteet?
* Mistä tulee säästö HA- kukkarossa, kun jonkun täytyy huolehtia rahojen maksatuksesta ja kaikista tähän palveluun liittyvistä muutostilanteista?
  + Avustajat ovat paljon poissa: sairaus, perhevapaat, muut poissaolot.
  + Ha-avun keskusten perustaminen (vaihtoehto rekryjen käyttö) maksaa.
* Ha- palvelun hinta poikkeaa paljon eri puolella maata.
  + Miten asiakkaan maakunnan vaihto onnistuu, jos saakin myönnetyllä rahalla huomattavasti vähemmän palvelua?
  + Miten toimitaan, jos sama raha enää riittäisi?

*Kuljetuspalveluihin liittyvä asiointiapu*

* Selvityshenkilö esittää, että asiointiavun myöntäminen vähentää hallintoa.
  + Kyseessä on uusi palvelu, joka lisää taksien tuloja ja kuntien /maakunnan kustannuksia mm. hallinnollisia kuluja.
  + Asiointiavun tarve tulee arvioida, sitä tulee hakea ja siitä tulee tehdä päätös.
  + Lisää oikaisuvaatimuksia/valituksia, jos kaikille ei myönnetä.
* Mikä on asiointiavun suhde henkilökohtaiseen apuun?
* Mitä asiointiapu sisältää?

*Hengityslaitepotilaiden hoito henkilökohtaisella avulla*

* Henkilökohtainen apu on uudessa laissa määriteltävä tarkemmin, mitä se jatkossa on.
  + Henkilökohtaisen avun ja valmennuksen ja tuen suhde tulee selkeyttää.
  + Henkilökohtainen apu on palvelu, joka ei vastaa kaikkien vammaisten henkilöiden palvelun tarpeeseen.
  + Jos nykyisen lain mukaan myönnetään henkilökohtaista apua, niin se on rajattu henkilöiltä, joiden avun tarve on pääsääntöisesti hoitoon ja hoivaan liittyvää.
* Hengityshalvauspotilaiden kohdalla on kyse palvelun järjestämisen ja kustannusten siirtämisestä terveydenhuollosta sosiaalihuoltoon.
  + Sinänsä maakunnille voidaan ajatella koituvan säästöjä, koska avustajilla on hoitajia huonommat palkat.
  + Aikaisemmin näiden potilaiden kohdalla on ollut kyse hoidosta ja nyt siis avustamisesta?
  + Näiden avustajien rekrytoinnissa tulee vielä suurempia ongelmia kuin avustajien saamisessa yleensä.
  + Vaikeaa on löytää merkittävää säästöä.

*Maakunnalliset henkilökohtaisen avun keskukset*

* Henkilökohtaisen avun järjestelmässä on edelleen paljon kehitettävää, joihin maakunnalliset keskukset voisivat tuoda yhden ratkaisun.
  + Luodaanko uudet avustajakeskukset vai käytetäänkö kunnissa jo olevia rekryjä, jotka ovat huolehtineet esim. terveydenhuollon sijaistuksista?
  + Voidaanko määritellä, että henkilökohtaisen avun keskukset toimivat vertaistuen pohjalla?
    - Mitä lisäarvoa tuo, että vammainen henkilö on neuvoja?
  + Jokin syy siihen on, että kunnat ovat itse ottaneet henkilökohtaisen avun neuvonnan omaksi työkseen.
* Maakunnat joutunevat kilpailuttamaan palvelun tuottajat.

*Hallinnon keventämiseen liittyvät ehdotukset:*

* Hallinnon keventämistä tulee tavoitella ja palveluprosesseja järkevöittää.
  + Tämä pitäisi myös lainsäädännön tasolla huomioida.
  + Esimerkkinä voi mainita kehitysvammalakiin tulleet muutokset, jotka lisäävät huomattavasti kirjaamista ja päätöksentekoa.
* Lääkärintodistusten toistuvan pyytämisen kieltäminen on aika jyrkästi sanottu.
  + Käytäntöä voisi muuttaa siten, että lähtökohtaisesti ei tarvita, mutta voidaan olosuhteiden niin vaatiessa pyytää.

*Päätösten pysyvyys:*

* Kunnissa talousarvio tehdään vuodeksi kerrallaan.
  + Tämän vuoksi määrärahasidonnaisissa palveluissa päätökset voidaan tehdä vain kalenterivuodeksi.
  + Subjektiivisissa oikeuksissa päätökset voi tehdä toistaiseksi voimassa oleviksi.
* Valakseen eivät kuulune Kelan vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen palvelut ja niiden tuomat säästöt.

*Palvelusuunnitelma ja- päätös samanaikaisesti:*

* Palvelusuunnitelmalla ja päätöksellä on ja pitääkin olla erilainen oikeudellinen luonne.
  + Palvelusuunnitelma on työväline ja saattaa olla laaja-alaisempi kuin se päätös, minkä yksittäinen työntekijä voi tehdä.
  + Palvelujen suunnittelu ja päätösharkinta ovat eri asioita.
  + Päätökseen liittyy myös muutoksenhakukelpoisuus.
  + Tulisiko tässä palvelusuunnitelmasta muutoksenhakukelpoinen?
  + Vaikka asiakas ja sosiaalityöntekijä olisivat yhteisymmärryksessä ko. tilanteessa, voi asiakas tulla toisiin ajatuksiin myöhemmin.
  + Hakisiko asiakas muutosta palvelusuunnitelmaan tehdessään oikaisuvaatimuksen?
  + Miten tilastoja kysyville (THL ym.) saadaan eri palveluja koskevat päätökset ja niiden sisältämä tieto?
    - * Eri tilastoja varten kysytään todella paljon eri asioita: myönteisten päätösten määrää, tuntimääriä jne.
* Sosiaalihuoltolaissa on jo säädetty palvelutarpeen arvioinnista ja suunnitelman teosta, joten samasta asiasta ei ole tarpeen säätää kahdessa sosiaalipalveluja koskevassa laissa.
* Säästöjä ei näin ollen liene saatavissa.

*Asumispalveluyksiköiden raportoinnin keventäminen:*

* Kulttuurin muutosta raportoinnin osalta voi edistää, mutta oikeusturvaan liittyvät kysymykset asukkaiden ja henkilökunnan osalta tulee selvittää.
  + Kirjaamista voi vähentää, mutta siitä ei voi kokonaan luopua.
  + Kehitysvammahuollossa rajoitustoimenpiteitä koskevan lainsäädännön yhteydessä kirjaaminen tulee pikemminkin lisääntymään.
* Miten säästöt on laskettu?
  + Jos kirjataan vähemmän, niin tuskin voidaan henkilöstöä vähentää - kyse on siitä, että tehdään eri asioita.
  + Ohjaaja on asiakkaan asumisyksikössä tietyn vuoron ja kyse on siitä, mitä hänen työnsä pitää sisällään.
  + On tietysti asiakkaan etu, jos työ kohdistuu paremmin hänen saamaansa tukeen, mutta kustannukset ovat maksajan näkökulmasta samat.
  + On epärealistista olettaa, että henkilökuntaa voitaisiin vähentää kirjauksia vähennettäessä.

*Toimintakykytiedon tietomallin käyttöönotto:*

* Erilaisia apuvälineitä toimintakyvyn arviointiin tarvitaan.
* Kuinka pian tietomalli on käytettävissä ja onko realistinen tavoite?

*Oikeussuojaan liittyvät ehdotukset:*

* Palvelulaitoksen osalta ollaan valmistelemassa oikaisuvaatimusta siten, että se tehdään toiselle viranhaltijalle. Oikaisuvaatimuksesta ei tulisi luopua.
* Valituskanavan siirtäminen asiakkaan halutessa suoraan hallinto-oikeuteen tuntuu kummalliselta ehdotukselta tässä yhteydessä, koska se varmuudella lisäisi kustannuksia.
  + Muutenkin ehdotuksessa on unohtunut, että maakunnissa tuskin sama työntekijä tekee päätöksen ja valmistelee oikaisuvaatimuksen.
* Hyvitysten maksaminen kuulostaa todella erikoiselta tilanteessa, jossa lakia soveltavat sosiaalityöntekijät eikä juristit.
  + Asiat ovat tulkinnanvaraisia ja kyseessä on kuitenkin julkisten varojen käyttö.
  + Tällaisen käyttöönotto siirtäisi päätöksenteon ennemmin tai myöhemmin juristeille ja vammaissosiaalityö jäisi pois.
* Säästöä ei ole tulossa, vaan maakunnalle lisäkustannuksia.
* Tämä ehdotus ei ole linjassa muutenkaan työn tarkoituksen kanssa.

*Ehdotuksia jatkotyöksi*

* Päätöksen toimeenpanokielto tarkoittanee myös sitä, ettei osaksi myönteistäkään päätöstä voisi laittaa täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.
* Näin suoraviivaista ratkaisua, jolla halutaan lykätä päätöksen täytäntöönpanoa, ei kannateta.