

Helsingin kaupungin vammaisneuvoston lausunto sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauslainsäädännöksi

Helsingin kaupungin vammaisneuvoston työvaliokunta on keskustellut sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauslainsäädännöstä ja esittää, että vammaisneuvosto lähettäisi asiasta oman lausuntonsa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen tavoitteena on kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä vähentää palveluista aiheutuvia kustannuksia 3 miljardilla eurolla vuoteen 2029 mennessä. Kyseisellä uudistuksella ei koko maassa kyetä kaventamaan väestön terveys- ja hyvinvointieroja eikä parantamaan palvelujen yhdenvertaista saatavuutta ainakaan vammaisten henkilöiden kannalta.

Vammaisneuvosto pitää sote-uudistusta erittäin tarpeellisena ja kannattaa valinnanvapauden hallittua laajentamista. Lakiluonnoksessa esitetty malli kaipaa kuitenkin yksinkertaistamista ja selkeytystä. Valinnanvapaus tulisi saattaa käytäntöön asteittain kokeilujen kautta nykyisen palvelusetelilain puitteissa ja jo käynnissä olevien kokeilujen tuloksia hyödyntäen.

Ehdotus toteuttaa perustason ja eräiden erityistason palveluiden valinnanvapaus yhtiöittämisvelvoitteen ja kilpailuttamisen kautta on ristiriidassa sote- ja maakuntauudistukselle alun perin asetettujen tavoitteiden kanssa, jotka koskevat yhdenvertaisuutta, palvelujen yhteensovittamista ja samalla kustannusten merkittävää alentamista. Malli rajoittaa palvelujen itsehallintoon ja järjestämisvastuuseen kuuluvaa mahdollisuutta päättää palvelujen tuottamistavasta ja ohjata palveluprosessia kokonaisuutena. Toiminta on erittäin haasteellista, jos perustason palvelut siirtyvät yritysten vastuulle ja käytännössä markkinoiden ohjaukseen. Palvelutuotanto pirstoutuu maakuntien keskitetyn toiminnanohjauksen ulkopuolelle ja palveluihin syntyy asiakkaan näkökulmasta nykyiseen verrattuna monia uusia rajapintoja.

Lakiluonnoksen ohjausjärjestelmästä on käytännössä mahdoton saada aikaan kokonaisuutta, jonka avulla saavutettaisiin uudistuksen tavoitteet ja pystyttäisiin hallitsemaan asiakkaalle välttämättömien palvelujen kirjo tavoitteellisesti.

Vammaisneuvosto katsoo, että kunnille on oltava mahdollisuus pitää sote-keskuksia yhdenvertaisesti muiden toimijoiden kanssa. Tämä olisi paljon monimuotoisia palveluja tarvitsevien vammaisten asiakkaiden etu. Samalla se saattaisi olla myös järjestämisvastuussa olevien maakuntien etu, sillä näin lisättäisiin uskottavia vaihtoehtoja palvelutuotantoon.

Valinnanvapauslain keskeneräisyys vaikeuttaa maakunta- ja sote-uudistuksen arviointia kokonaisuutena. Lakiesitysten ristiriitaisuudet siirtymäsäännösten osalta ovat myös omiaan vaikeuttamaan kokonaisuuden hahmottamista. Koska kyseessä on poikkeuksellisen laaja uudistus, ei ole tarkoituksenmukaista, että lausuntoa pyydetään keskeneräisestä kokonaisuudesta.

Väestön epätasa-arvoisuuteen kuuluu ulottuvuuksia. Valinnanvapauden laajentamisen tarkoitus on vahvistaa erityisesti perustason palveluja ja turvata ihmisten nykyistä nopeampi hoitoon pääsy ja palvelujen saanti. Tämä on kannatettavaa. Perustasoa voisi vahvistaa myös muilla keinoilla.

Palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden paranemista on vaikea arvioida etukäteen. Riippuu monista seikoista, syntykö palvelutarjontaa myös harvaan asutuille seuduille. On oletettavaa, että suoran valinnan palvelut sekä asiakassetelipalvelut keskittyvät kaupunkiseuduille.

Uudistus ei välttämättä edistä tarkoituksenmukaisella tavalla asiakkaan vaikutusmahdollisuuksia omiin palveluihinsa. Ei ainakaan vaikeasti vammaisten tai moniongelmaisten henkilöiden kohdalla, joille palvelut tullaan ensisijassa turvaamaan maakunnan liikelaitoksen toimesta.

Lakiluonnoksen tarkoitus on edistää asiakkaiden vaikutusmahdollisuuksia. Epäselväksi kuitenkin jää, edistääkö uudistus vaikutusmahdollisuuksia aina tarkoituksenmukaisella, asiakkaalle terveys- tai hyvinvointihyötyä tuottavalla tavalla. Huoli liittyy paljon sosiaali- ja terveyspalveluja käyttäviin sekä niihin erityisryhmiin, joiden kyky suoriutua palvelujärjestelmässä ja käyttää maksuseteliä, asiakasseteliä ja henkilökohtaista budjettia, on rajoittunut.

Asiakkaan vaikutusmahdollisuudet omiin palveluihinsa toteutuvat parhaiten alueilla, joilla on jo nyt valinnanmahdollisuuksia. Esitetty valinnanvapausmalli on monimutkainen ja vaikeasti hahmotettava. Sote-palvelujen monimuotoisuudesta johtuen asiakkailta ei aina ole riittävästi asiantuntemusta ja käytännön tietoa valintansa perusteeksi. Valinnanvapaus saattaa johtaa selvästi huonoihin valintoihin.

Lakiluonnoksessa jää epäselväksi, mitkä palvelut ovat valinnanvapauden piirissä ja mitkä liikelaitoksessa. Liikelaitoksen kieltä tuottaa valinnanvapauden piirissä olevia palveluja voi hajottaa asiakkaan välttämättömän palvelukokonaisuuden; eikä kiinteitä sitä. Sen sijaan että parantaisi sitä. Vammaispalvelulain mukaisen palveluasumisen osalta on tärkeää, että asiakas saa suoran valinnan kokonaisuuteen kuuluvat palvelut siinä asumisyksikössä, jossa hän on hoidettavana.

Asiakas voi vaihtaa palveluntuottajaa, jos on tyytymätön saamaansa palveluun. Tämä on hyvä menettely, mutta aiheuttaa ongelmia tilanteissa, jossa todellisia vaihtoehtoja ei ole oikeasti olemassa. Tällöin asiakkaan vaikutusmahdollisuudet ovat vähäiset.

Uudistus lisää mahdollisuuksia hakeutua palveluihin. Jos tarjontaa on, asiakas voi valita itselleen sopivan palveluvaihtoehdon. Järjestelmä on erittäin monimutkainen, jolloin sopivaan palveluun hakeutuminen edellyttää asiakkaalta kykyä arvioida omaa tilannettaan ja palvelutarvetta, verrata sitä tarjolla oleviin palveluvaihtoehtoihin ja hakeutua palveluun.

Jos asiakkaalla on laaja-alaisia palveluntarpeita, uudistuksessa ei välttämättä toteudu asiakkaan mahdollisuus saada tarpeet tyydyttäviä yhteen sovitettuja palveluja

Palvelujen yhteen sovittaminen on huomattavan haasteellista. Lakiluonnoksen mukaan maakunnan on huolehdittava laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevien asiakasryhmien tunnistamisesta, palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien määrittelemisestä sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntämisestä eri tuottajien välillä. Maakunnan mahdollisuudet ohjata tuottajia ovat rajalliset ja vaativat runsaasti sopimuksia, sopimusten valvontaa ja korvausten erityisehtoja. Palveluketjujen toteutumisen seuranta ja valvonta ovat rajallisia asiakkaiden useista päällekkäisistä ja samanaikaisista palvelutarpeista johtuen. Tähän tarvitaan runsaasti asiantuntijaresursseja.

Valinnanvapauden toteuttaminen esitetyssä muodossa vaikeuttaa kustannusten vähentämistä. Keskeisin syy on se, että malli rajoittaa maakunnan oikeutta päättää palvelujen tuotantotavasta ja palvelukokonaisuuden ohjauksesta. Riskejä kustannusten nousuun aiheuttavat muutkin uudistukset.

Mikäli valinnanvapauden laajentaminen lisää kustannuksia, palvelujen kattavuutta tai sisältöä täytyy pystyä supistamaan tai palvelujen laatua alentamaan. Kustannusten kasvua hillitseviä ratkaisuja voidaan ottaa käyttöön ilman valinnanvapauslainsäädäntöä. Merkittävämät säästöt syntyvät ammattitaitoisen palveluohjauksen ja palvelujen priorisoinnin avulla.

Valinnanvapaus tulisi saattaa käytäntöön asteittain ja kokeilujen kautta. Nykyisestä palvelusetelijärjestelmästä ei saa luopua. Sen käytön laajentamisella ja käynnissä olevia kokeiluja hyödyntäen valinnanvapautta kyetään lisäämään hallitummin. Maakunnilla pitää olla mahdollisuus päättää keinoista, joita ne käyttävät tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valinnanvapausuudistus luo mahdollisuuksia uudistaa toimintatapoja ja ottaa käyttöön uusia palveluratkaisuja. Tavoitteen saavuttaminen riippuu siitä, millainen tuottajille maksettava korvausmalli on ja millä tavalla se kannustaa uusiin palvelukokonaisuuksiin.

Laajennettuun perustasoon esitetään kuuluviksi asiakkaan tilapäisesti ja lyhytaikaisesti tarvitsemat sosiaalihuoltolain 14 § mukaiset palvelut. Sosiaalipalveluja tarvitsevan asiakkaan kohdalla on kuitenkin vaikea arvioida, milloin sote-keskukseen hakeutuva asiakas on lyhytaikaisen ja tilapäisen avun tarpeessa tai milloin palvelun tarve on pitkäaikaista.

Sote-keskuksille annettaisiin oikeus tehdä hallintopäätökset näistä palveluista. Olisiko sote-keskuksen annettava lyhytaikaisia palveluja asiakkaalle myös maakunnan liikelaitoksen tekemän palveluntarpeen arvioinnin perusteella. Palvelujen erottaminen toisistaan ko. tavalla on epätarkoituksenmukaista ja voi hidastaa oikeanlaisen avun saamista. Säännös jättää maakunnalle mahdollisuuden määritellä suoran valinnan palvelujen sisältöä tarkemmin omissa sopimuksissaan palveluntuottajien kanssa, joka on tarkoituksenmukaista.

Velvollisuus maksuseteleiden antamiseen saattaa vaikuttaa tuottajien halukkuuteen perustaa sotekeskuksia. Maksuseteli lisää suoran valinnan palvelun tuottajan riskiä ja sitä kautta korottaa hintaa, jolla palveluja ollaan valmiita tuottamaan.

Lakiesityksen mukaan sote-keskuksella säilyy kokonaisvastuu asiakkaan palvelukokonaisuudesta, palvelun laadusta ja vaikuttavuudesta sekä maksusetelipalvelun tuottajan tekemistä virheistä silloinkin, kun asiakas käyttää maksuseteliä. Sote-keskuksella ei kuitenkaan ole juuri mahdollisuutta puuttua asiaan, jos se esimerkiksi havaitsee maksusetelipalvelun laadussa ongelmia. Kokonaisvastuun hajautuminen liikelaitoksen, maakunnan, suoran valinnan palvelun ja maksusetelipalvelun tuottajan välillä voi aiheuttaa viivästyksiä ja heikentää palvelujen integraatiota.

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.

Lakiluonnoksen 4 luvussa säädetään asiakkaan mahdollisuuksista valita maakunnan liikelaitos ja sen toimipiste. **Säännökset antavat asiakkaalle tarkoituksenmukaiset mahdollisuudet valita palvelujen tuottaja.** Valintaoikeutta on tarpeen rajata jossain tilanteissa silloin, kun palvelujen saaminen viivästyy asiakkaan itsensä tai hänen läheistensä tekemien valintojen seurauksena.

Asiakasseteli lisää asiakkaiden valinnanvapautta oleellisesti. Asiakkaan oikeuksien näkökulmasta jää epäselväksi, kuinka varmistetaan se, että asiakas tietää, millaista palvelua hän on oikeutettu saamaan. Palvelusetelijärjestelmässä kunta määrittää palvelun sisällön ja asettaa palveluntuottajan hyväksymiskriteerit. Maakunnalla pitäisi olla sama mahdollisuus asettaa hyväksymiskriteerit asiakassetelipalvelun tuottajalle.

Asiakasseteli kohdistuu selvimmin erikoissairaanhoidon palveluihin, jotka ovat jo tällä hetkellä valinnanvapauden piirissä julkisessa terveydenhuollossa kaikkialla Suomessa. Asiakasetelin tullessa julkista erikoissairaanhoidoa joudutaan yhtiöittämään.

Lakiluonnoksen 6 luvussa säädetään **henkilökohtaisen budjetin käytöstä asiakkaan todellisen valinnanvapauden lisäämiseksi.** Henkilökohtainen budjetti antaa asiakkaalle hyvin laajat mahdollisuudet tarvitsemiensa palvelujen toteuttamiseen haluamallaan tavalla. Sen soveltamisala ja velvoittavuus on laaja ja sen käyttöön on tarkoitus siirtyä välittömästi lain tullessa voimaan vuonna 2019. Suomessa ei ole kokemusta henkilökohtaisen budjetin laajasta käytöstä ja kansainväliset kokemukset osoittava kustannusten nousua sen käyttöönoton jälkeen. Lisää kokeiluja tarvitaan, jotta malliin liittyviä ongelmia kyetään korjaamaan.

Valinnanvapauslainsäädännön myötä esitetään potilaslakiin ja sosiaalihuollon asiakaslakiin lisättäväksi säännökset päätöksenteon tukemisesta (**tuettu päätöksenteko**). Tämä on hyvä asia. Valinnanvapauslainsäädäntöön sisältyisi potilaille ja asiakkaille erilaisia valinnanmahdollisuuksia muun muassa suoran valinnan palvelut, maksuseteli, asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti. Esitykseen tuetusta päätöksenteosta ei sisälly vaikutusten arviointia. Jatkovalmistelu edellyttää myös kustannusten realistista arviointia. Kun tehtävään nimettävä henkilö ei saa olla palvelu- tai toimeksiantosuhteessa palvelun järjestäjään eikä tuottajaan, tukea tarjoavan henkilöiden saatavuus saattaa osoittautua ongelmalliseksi.

Kyseessä on ammatillista osaamista edellyttävä tehtävä, josta muodostuu väistämättä kustannuksia. Päätöksenteossa tukeminen on tarkoitus ulottaa tilanteisiin, joissa asiakkaalla on vaikeuksia ymmärtää itsenäisesti käytettävissä olevia toiminta- tai päätösvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Uuden valinnanvapauslainsäädännön voimaan tullessa tuen tarpeen voi arvioida olevan melko suurta.

Maksuseteli- ja henkilökohtaisen budjetin palveluntuottajat eivät tee sopimusta suoran valinnan tuottajan eivätkä maakunnan kanssa. Tämän vuoksi niiden ohjaaminen on huomattavan vaikeaa. Lainsäädännössä tulisi olla mekanismi, jolla maakunta tai suoran valinnan tuottaja voisivat puuttua henkilökohtaisen budjetin tai maksusetelipalvelun tuottajan toimintaan, jos se havaitaan toiminnassa laadullisia tai muita puutteita.

Lakiluonnoksen 8 luvussa säädetään palvelujen tuottamisesta ja palvelun tuottajien velvoitteista. Maakunnan mahdollisuus asettaa tuottajille asukkaiden palvelun tarpeesta johtuvia

ehtoja ja tarvittaessa muuttaa niitä, on kannatettava. Palveluntuottajille annettavat velvoitteet raportoida tietoja, joiden perusteella asiakkaat voivat käyttää valinnanvapauttaan ja tehdä valintoja, ovat tarpeellisia. Palvelun tuottajan velvoitteet voivat luoda kynnyksen palveluntuottajaksi ilmoittautumiselle, varsinkin pienten tuottajien osalta. Tuottajien velvoitteet karsivat jo toimivia yrityksiä ja nostavat pienten yritysten kynnystä markkinoille tuloon. Kyse on erityisesti tietojärjestelmiin liittyvistä vaatimuksista sekä raportointivelvoitteista.

Lakiluonnoksen 9 luvussa säädettäisiin **palvelun tuottajalle suoritettavista korvauksista**.

Kiinteä tarveperusteinen maksu tuottajalle on periaatteessa hyvä määräytymisperuste, mutta jos tarvekertoimet ovat puutteellisia, tämä voi käytännössä kannustaa tuottajaa ohjaamaan suuria kustannuksia tai niiden riskiä aiheuttavia asiakkaita liikelaitoksen tai toisen suoran palvelun tuottajan hoidettavaksi. Määräytymisperuste voi myös kannustaa kohdennettuun asiakashankintaan.

On myönteistä, että maakunnille ehdotetaan jätettäväksi harkinnanvaltaa kapitaatorahoituksen tason määrittelyssä.

Nykyisen valtionosuusjärjestelmän tarvekertoimet on laadittu koko sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten vakiointia varten. Ne eivät siten ole kovin hyvät perustason sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten korvauskertoimiksi.

Maakunnan 56 § mukainen mahdollisuus sopia muista korvauksista palvelun tuottajan kanssa on kannatettavaa ja sen avulla on mahdollisuus lisätä asukkaiden alueellista yhdenvertaisuutta sekä kaventaa alueellisia hyvinvointi- ja terveyseroja.

Lakiluonnoksen 11 luvussa säädettäisiin **lain voimaantulosta**.

Valinnanvapauden toimeenpanolle on varattava riittävä siirtymäaika. Markkinoiden avautuminen suoran valinnan sote-keskuksille, asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin käyttöönotto yhtä aikaisesti 1.1.2019 muodostavat riskin palvelujen jatkuvuudelle.

Jos laki tulee voimaan annetussa aikataulussa, maakunnan täytyy aloittaa merkittäviä valinnanvapauteen liittyviä valmistelutoimia jo vuonna 2018. Samoin asiakaseteleihin ja erityisesti henkilökohtaiseen budjettiin pitää tehdä kriteereitä sekä päätöksiä palveluista, joissa asiakasseteli otetaan käyttöön ja huolehtia maksatusjärjestelmistä. Aikataulua ei ole mahdollista toteuttaa.

Esitys ei anna riittäviä edellytyksiä todellisten sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoiden syntymiseen.

Palveluntuottajille asetettavista ehdoista ja tuottajakorvauksista riippuu, miten markkinat lopulta muotoutuvat. Tuottajille asetettavat vaatimukset karsivat erityisesti suoran valinnan palvelujen tuottajista pois pienet yritykset.

Esitys ei anna riittäviä edellytyksiä pienten toimijoiden toimimiseen sosiaali- ja

terveydenhuollon markkinoilla Alkuvaiheessa pieniä toimijoita tulee henkilökohtaisen budjetin toteutukseen ja maksusetelipalveluihin, jos maksusetelipalveluissa on mukana myös sosiaalipalveluja. Erityisesti pienille tuottajille markkinoille tulon esteitä ovat tietojärjestelmäpalveluihin liittyminen sekä lukuisat raportointivelvoitteet, mikäli tuottajat eivät voi hyödyntää maakunnan tarjoamia yhteisiä tietojärjestelmiä.

Uudistuksen vaikutusten arviointi.

Vaikutusarvioinnissa on nostettu esiin valinnanvapauslainsäädännön myönteisiä vaikutuksia ja riskejä. Valmistelun keskeneräisyys ja matkalla tehdyt muutokset kuitenkin aiheuttavat vaikutusarviointiin oleellisia puutteita. Asiakkaiden valinnat ovat mahdollisia vasta sen jälkeen, kun on olemassa palveluja, joista valita.

Sote- ja maakuntauudistus ja siihen liittyvä valinnanvapauslainsäädäntö ovat Suomen historian suurin hallinnon ja toimintatapojen muutos, joka muuttaa peruuttamattomalla tavalla kuntien roolia suomalaisessa yhteiskunnassa.