

Asia: VN/36135/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi terveydenhuoltolain 7 a §:n, sosiaalihuoltolain ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 36 §:n muuttamisesta

Taustatiedot lausunnonantajalta

Organisaatio tai vastaajataho

Muu järjestö tai yhdistys

Kysymys viranomaisille, mikä on lausuntoa käsitelleen toimielimen nimi ja käsittelypäivämäärä?

-

Lausunnonantajan lausunto

Onko ehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon palveluvalikoiman periaatteista säätämisestä kannatettava?

Ei

Perustelut ja lisähuomiot esityksen kannatettavuutteen liittyen.

Ensi- ja turvakotien liitto kiittää lausuntopyynnöstä. Otamme kantaa tähän esitykseen erityisesti sosiaalihuollon näkökulmasta. Lähtökohtaisesti on hyvä, että palveluvalikoiman periaatteista säädettäisiin lailla ja toimintaa ohjaavat periaatteet pyrittäisiin saamaan läpinäkyviksi. Lakiehdotusten yleistä tavoitetta (s.14) voidaan pitää tärkeänä. On hyvä, että pitkällä aikavälillä palveluvalikoimaa koskevilla valinnoilla ja ohjauksella saataisiin aikaan mahdollisimman paljon terveyttä ja hyvinvointia käytettävissä olevien resurssien ja lakisääteisten velvoitteidensa puitteissa. Tavoite siirtää painopistettä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen on tärkeä, mutta huolta tulee pitää myös korjaavista palveluista. Painopisteen siirtäminen hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen edellyttää myös investointeja. Esityksen tavoite on sinällään kannatettava, mutta aika ja tietopohja eivät ole vielä valmiita esityksen mukaiseen sääntelyyn. Ensin tulisi vahvistaa sosiaalihuoltoa ja -palveluja koskevaa tutkimus- ja tietopohjaa sekä kansallisia ohjeita, vasta sitten sitovaa sääntelyä.

Esityksessä todetaan, että "“Terveydenhuollon menetelmien arviointi toteutuu Suomessa tällä hetkellä hajanaisesti ja sosiaalihuollon puolelta rakenteet tältä osin puuttuvat lähes kokonaan.” (s.

17). Ennen lain säätämistä olisi tärkeää, että menetelmiä, vaikuttavuutta ja kustannusvaikuttavuutta pystyttäisiin oikeasti arvioimaan.

Esityksessä todetaan sivulla 26, että ”Sosiaalihuollossa ei ole myöskään vielä kansallisia suosituksia antavaa toimijaa, jolloin periaatteiden vaikutukset syntyisivät muussa kansallisessa ohjauksessa ja hyvinvointialueiden omassa sisältöohjauksessa.” Tämä on ongelmallista ja sisältää riskin eriarvoisuuden ja alueellisten erojen lisääntymisestä. Lisäksi riskinä ovat päällekkäiset ohjausrakenteet. Periaatteita koskeva päätöksenteko olisi yhdenvertaisuuden näkökulmasta järkevää keskittää kansalliselle tasolle.

On tärkeää, että lakiluonnoksessa tunnistetaan vaikutusten kohdentuvan erityisesti paljon julkisia sosiaali- ja terveystalouksia käyttäviin (s.19) ja tämän vuoksi kiinnitettäisiin huomiota perusoikeuksien yksilökohtaisuuteen ja mahdollisiin suuriin negatiivisiin vaikutuksiin tapausten vähäisestä lukumäärästä johtuen. Esitys tarkastelee muodollista yhdenvertaisuutta, mutta tosiasiallinen yhdenvertaisuus ja heikoimmassa asemassa oleviin kohdistuvat riskit jäävät aliarvioituiksi.

Vaikka lakiesitys korostaa, ettei lakisääteisiä palveluja voida rajata palveluvalikoiman periaatteiden perusteella, periaatteiden soveltaminen palvelun sisältöihin, työmuotoihin ja menetelmiin voi tosiasiallisesti johtaa samaan lopputulokseen, mikäli periaatteista säätämiselle ei ole riittävää tietopohjaa pitkän aikavälin vaikutusten arviointiin tai sitä tehdään kustannussäästöjä (”kohtuulliset kustannukset”) painottaen. Palvelusta saattaa myös tulla pahimmillaan kevyt, suppea tai viiveinen, ettei asiakas saa sitä käytännössä, vaikka asiakas muodollisesti palvelun saisi. Tätä de facto - rajaamisen riskiä ei esityksessä käsitellä riittävästi.

**Antaako esitysluonnos riittävän ja oikean kuvan lakiehdotusten taloudellisista vaikutuksista (jakso 4.2)?
Voitte perustella näkemystänne tähän.**

Esitysluonnos antaa taloudellisista vaikutuksista yleisluontoisen kuvan, mutta arvio jää osin puutteelliseksi. Vaikutuksia kuvataan lähinnä periaatetason muutoksina, eikä esitys sisällä konkreettisia kustannuslaskelmia, skenaarioita tai arviota toimeenpanon edellyttämistä resursseista, kuten tarvittavista kehittämistoimenpiteistä, henkilöstön koulutuksesta, arviointityön lisääntymisestä tai tietojärjestelmämuutoksista. Sosiaalihuollon osalta arvio on erityisen haastava, koska vaikuttavuus- ja kustannusvaikutukset ovat usein pitkäkestoisia ja vaikeasti mitattavia. Lisäksi tarvittavista rakenteista aiheutuviin kustannuksiin on varauduttava. Kokonaisuutena taloudellisten vaikutusten kuvaus antaa suuntaa, mutta ei ole kaikilta osin anna riittävän tarkkaa tai kattavaa pohjaa vaikutusten arviointiin.

Antaako esitysluonnos riittävän ja oikean kuvan lakiehdotusten muista vaikutuksista (jakso 4.2)? Voitte perustella näkemystänne tähän.

Ks myös edellä. Esitysluonnos antaa varsin positiivisen kuvan palveluvalikoimaa koskevista periaatteista ja niiden soveltamisesta, mutta riskejä arvioidaan vähänlaisesti. Vaikutuksista todetaan yleisellä tasolla, että ne kohdistuvat erityisesti paljon julkisia sote-palveluja käyttäviin, ja että yhdenvertaisuus periaatteena vahvistuu, mutta arvio jää pitkälti muodollisen yhdenvertaisuuden tasolle. Esityksessä ei juurikaan tarkenneta vaikutuksia kaikkein haavoittuvimpiin ryhmiin eikä avata esimerkiksi sitä, miten palveluvalikoiman rajaukset vaikuttavat heihin, joilla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta hankkia palveluja yksityiseltä sektorilta. Myös ennaltaehkäisevien palvelujen ja varhaiseen puuttumiseen pohjautuvien interventioiden

Luonnos antaa kokonaisuutena varsin kattavan kuvan muiden kuin taloudellisten vaikutusten suunnasta, mutta arvio jää joiltain osin yleisluonteiseksi. Vaikutuksia henkilöstön työmäärään, osaamisvaatimuksiin ja koulutustarpeisiin ei tarkenneta, vaikka periaatteiden soveltaminen edellyttää systemaattisempaa arviointia ja dokumentointia. Myöskään palvelujen tosiasiallisen saatavuuden mahdollisia muutoksia ei arvioida, vaikka menetelmien tai työmuotojen karsiminen/valinta voi vaikuttaa palvelujen sisältöön. Lisäksi tietojärjestelmien ja tiedolla johtamisen tarpeita tai oikeusturvaan ja muutoksenhakuun liittyviä vaikutuksia ei avata.

Onko lakiehdotuksilla jotain sellaisia vaikutuksia, joita esitysluonnoksessa ei vielä ole otettu huomioon, ja jos on, niin millaisia vaikutuksia?

Periaatteiden soveltaminen voi lisätä ammattilaisten työmäärää ja osaamisvaatimuksia sekä erityisesti synnyttää eriarvoisuutta palvelujen saamisessa, mikäli periaatteet ja kansallinen ohjaus eivät ole tarpeeksi selkeät ja käytännön toimintaa ohjaavia. Palvelujen sisältöjen ja menetelmien rajaaminen voi johtaa tilanteisiin, joissa palvelu toteutuu muodollisesti, mutta asiakkaan saama tuki tosiasiallisesti heikkenee. Lisäksi periaatteiden soveltaminen voi vaikuttaa asiakkaiden oikeusturvaan ja muutoksenhaun määrään. Myös tietojärjestelmien ja tiedolla johtamisen, vaikuttavuuden ja menetelmien arvioinnin kehittämistarpeet sekä vaikutukset palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen eri hyvinvointialueilla täytyisi arvioida tarkemmin.

Kommenttinne pykälästä ja säännöskohtaisista perusteluista: Terveystieteiden laissa 7 a §

Emme ota kantaa tähän kohtaan. Keskitymme perustehtävämme ja toimintakenttämme mukaisesti sosiaalihoitoon ja -palveluihin liittyviin teemoihin.

Kommenttinne pykälästä ja säännöskohtaisista perusteluista: Sosiaalihoito-laissa 30 a §

Positiivista on, että pykälä kokoaa sosiaalipalvelujen arviointiin selkeät ja johdonmukaiset periaatteet, jotka tukevat vaikuttavuuden, turvallisuuden ja yhdenvertaisuuden huomioimista sekä mahdollistavat palvelujen sisällöllisen kehittämisen sosiaalihoitojärjestelmien erityisluonne huomioiden. Perusteluissa tunnustetaan myös laadullisen ja kokemukseräisen tiedon merkitys, mikä on sosiaalihoitojärjestelmässä tärkeää. Ennen kuin vaikuttavuutta voidaan tietoon perustuen oikeasti arvioida, on siihen on oltava rakenteet, tietopohja ja sosiaalihoitoon soveltuvat menetelmät. Esityksestä ei selkeästi ilmene miten palveluvalikoiman periaatteet suhtautuvat sosiaalipalveluissa usein tarvittavaan asiakaskohtaiseen harkintaan.

Pykälän heikkoutena on soveltamisalan laajuus ja mahdollinen tulkinnanvaraisuus, erityisesti menetelmien ja työmuotojen osalta, mikä voi johtaa palvelujen sisällön kaventumiseen ilman, että palvelu muodollisesti poistuu. Lisäksi vaikuttavuus- ja kustannusperusteiden käytännön soveltaminen sosiaalihoitojärjestelmässä on vaatii kehittämistyötä. Pykälä voi lisätä alueellista vaihtelua, vaikka tavoitteena on yhdenvertaisuuden vahvistaminen.

Lakiesityksessä todetaan: "Sosiaalihoitojärjestelmän palveluvalikoimaan kuulumisen edellytyksenä on, jollei muualla laissa toisin säädetä, että sosiaalihoitojärjestelmän palvelun, toimenpiteen, menetelmän tai työmuodon: --4) kustannukset ovat saavutettavissa olevaan hyvinvointihyötyyn nähden kohtuulliset." Tässä kohden herää kysymys siitä, mikä on hyvinvointihyötyyn nähden kohtuullinen kustannus? Miten kohtuullinen kustannus arvioitaisiin ja kuka sen kohtuullisuuden arvioinnin tekee?

Tämän ei vielä riittävästi konkretisoidu lakiesityksestä. Pelkona on, että vaikuttavuus- ja kustannusvaikuttavuusperusteita käytetään (lyhytaikaisten) säästöjen hakemiseen, vaikka pitkäaikainen kustannus voi kasvaa. Haasteena on myös pitkän aikavälin vaikuttavuuden osoittamisen haasteellisuus.

Tällä hetkellä käynnissä olevassa sosiaalipalveluja uudistavan työryhmän työssä on huomioitava tämän lakiesityksen sisältö, samoin tätä esitystä on syytä tarkastella suhteessa mahdollisiin sosiaalihuoltolakiin tuleviin muutoksiin.

Kommenttinne pykälästä ja säännöskohtaisista perusteluista: Sote-järjestämislaki 36 §

Sote-järjestämislain 36 § sijoittaa palveluvalikoiman periaatteiden toimeenpanon ohjauksen yhteistyöalueille, mikä mahdollistaa periaatteiden sovittamisen alueellisiin olosuhteisiin, mutta voi samalla johtaa erilaisiin tulkintoihin ja käytäntöihin eri alueiden välillä. Tämä lisää tulkintavaraa ja hallinnollista kuormitusta ja voi heikentää palvelujen yhdenvertaista saatavuutta. Valtakunnallisesti yhdenmukaisempi ohjaus voisi osin olla selkeämpi vaihtoehto, sillä se vähentäisi alueellista vaihtelua ja loisi yhtenäiset soveltamislinjat, joiden pohjalta alueet voisivat tehdä omat tarkentavat ratkaisunsa

Liittyykö esitysluonnoksen mukaisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluvalikoiman periaatteiden soveltamiseen haasteita, ja jos liittyy, niin millaisia ja miten haasteita voisi mielestänne ratkaista?

-

Muita näkemyksiä ja täsmennysehdotuksia?

-

Siltaniemi Aki
Ensi- ja turvakotien liitto ry