

Sosiaali- ja terveysministeriölle  
Lausuntopyyntönnö 15.5.2018

## Asiakasseteliä, henkilökohtaista budjettia ja suoran valinnan suun terveydenhuollon palveluja koskevat asiakirjamallit

### Johdanto

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytää Suomen Kuntaliitolta lausuntoa otsikossa mainituista asiakirjamalleista. Asiakirjamallit ovat osa valinnanvapauslaissa (HE16/2018) 43 §:ssä tarkoitettua hallintopäätöstä. Asiakirjamallien tarkoituksena on tukea maakuntien työtä ehtojen asettamisessa palveluntuottajille. Asiakirjamallien käyttö ei ole velvoittavaa.

Lausunnoissa pyydetään arvioimaan asiakirjakokonaisuuden hallittavuutta ja ehtojen selkeyttä. Lisäksi pyydetään arvioimaan mahdollistavatko mallit erilaisten palveluntuottajien toimisen asiakasseteli ja henkilökohtaisen budjetin palveluntuottajina sekä turvaavatko ne riittävästi asiakkaan oikeuksia saada laadukkaita sosiaali- ja terveyspalveluja.

### Yleistä:

Lausuttavana oleva kokonaisuus on varsin laaja. Lausunnossa on yleisiä huomioita kokonaisuudesta ja liitteenä asiakirjamallikohtaisia huomioita esimerkinomaisesti.

Malliasiakirjojen tavoitteena on tukea maakuntien työtä ehtojen asettamisessa maakunnille. Malliasiakirjoissa on varsin yksityiskohtaisia ohjeita. Sellaiset seikat, jotka muutenkin ovat tiedossa ja jotka eivät ole velvoittavia yksinomaan hyväksymismenettelyn kautta, voisi jättää pois tai tiivistää. (esim. suorat lainaukset lainsäädännöstä). Sikäli kuin on kyse malleista, niin onko tarpeen ottaa niihin asioita, jotka ovat enemmänkin ohjausta maakunnalle eikä palveluntuottajalle. Vai onko enemmänkin kysymys maakunnalle tehdyistä ohjeista kuin malliasiakirjoista? Käytettävyyden kannalta osan teksteistä voisi siis siirtää oppaaseen, jolloin varsinaiset malliasiakirjat olisivat tiiviimmät ja helpommin luettavat ja käytettävät.

Suuri osa asioista on todettu hallintopäätöksen ehdoissa, osa sopimuksessa ja osa palvelukuvaussissa. Etenkin pienille tuottajille asiakirjakokonaisuus ja niiden soveltamisjärjestys saattavat olla ongelmallista. Tulkintaerimielisyyksien kohdalla oikeussuojatiet eroavat sen mukaan onko asiassa kyse hallintopäätökseen vai sopimukseen liittyvästä asiasta.

Toiminnallisesta näkökulmasta tarkasteltuna, syntyy kuva varsin tiukasti ylhäältä alas johdettusta rakenteesta, jossa maakunta sanelee ehdot. Tuottajien vastuu on suuri ja liikkumavara pieni. Yhteistyössä ja vuoropuhelussa rakentuva toimintamalli jää vähemmälle. Onko innovointi mahdollista ja mikä tosiasiallisesti on valinnanvapauden merkitys? Jääkö sille tilaa varsinaisessa palvelutoiminnassa? Pystytäänkö tosiasiallisesti huomioimaan asiakkaiden tarpeet ja tarkoituksenmukainen toimintatapa?

Henkilökohtaiseen budjettiin liittyvät asiakirjat (hallintopäätöksen ehdot, rekisteröityneet palveluntuottajat; hallintopäätöksen ehdot palveluntuottajille, joita ei koske palveluntuottajalain 10 §:n mukainen rekisteröityminen; henkilökohtainen budjetti, hallintopäätöksen mallipäätös palveluntuottajille, joita ei koske palveluntuottajalain 10 §:n mukainen rekisteröityminen sekä henkilökohtaisen budjetin palvelukuvaus) ovat kokonaisuutena vaikeaselkoisia, hankalasti tulkittavia, jäykkiä ja huonosti pienille palveluntuottajille soveltuvia. Lomakkeiden kieli on vaikeaselkoista ja ne on kirjoitettu terveydenhuollon näkökulmasta, vaikka koskevat pitkälti sosiaalihuollon palveluja sekä palveluja, jotka eivät ole sosiaali- tai terveydenhuoltoa. Myös

henkilökohtaisen budjetin ehtojen arviointi on vaikeaa, koska budjetin määräytymisen perusteet ovat epäselvät.

Suun terveydenhuoltoa koskevat hallintopäätöksen ehdot ovat melko selkeät. Palveluntuottajien yleiset ja yhteistyötä koskevat velvoitteet ovat laajat. Palveluntuottajia veloitetaan osallistumaan mm. palvelutarpeen arvioinnin kokouksiin ja maakunnan määräämään kehittämistoimintaan ilman erilliskorvauksia. Näiden veloitteiden vaikutukset korostuvat pitkien etäisyyksien alueilla. Myös opetustoimintaan veloitetaan osallistumaan ja ilmeisesti oletetaan, että löytyy pätevät ohjaajat. Käytännössä palveluntuottajia koskevat velvoitteet rajaavat pienten tuottajien pois.

#### **Yhteenveto:**

Malliasiakirjat tukevat maakuntien työtä, mutta asiakirjakokonaisuus on laaja, osittain liian yksityiskohtainen ja osin ehdot soveltuvat huonosti käytäntöön. Tämä korostuu henkilökohtaisen budjetin kohdalla. Asiakirjojen moniportaisuus ja soveltamisjärjestys tuo omat haasteensa ja vaatii opastusta. Ehdot eivät kaikilta osin sovellu kaikille palveluntuottajille ja pienten toimijoiden osalta velvoitteet ovat liian laajat. Asiakirjojen jakaminen oppaaseen ja malliasiakirjoihin voisi palvella kokonaisuutena paremmin. Liian yksityiskohtaiset ohjeet rajoittavat innovaatioita ja omaehtoista kehittämistoimintaa. Asiakirjamallien käyttö ei ole velvoittavaa, joten maakunnille jää vapaus valita, missä määrin ne hyödyntävät malliasiakirjoja. Liitteessä yksittäisiä huomioita esimerkinomaisesti malliasiakirjoihin.



Sami Uotinen  
johtava lakimies

## HALLINTOPÄÄTÖKSEN MALLIPÄÄTÖS

Tarvitaanko tästä mallia? Jos tarvitaan, niin eikö päätöksentekomenettely ole kaksipuolinen. Ensin päätetään siitä, missä palveluissa asiakasseteli otetaan käyttöön (lainsäädäntö huomioiden) ja toiseksi päätetään ko. palveluja ja palveluntuottajia koskevista ehdoista. Näin maakuntavaltuustolla on mahdollisuus ensin linjata asiakassetelin käyttöä ja sen jälkeen on aikaa valmistella ko. päätöksen mukaisten palvelujen ehdot.

## HALLINTOPÄÄTÖKSEN EHDOT ASIAKIRJAMALLI (Asiakasseteli)

Mitä merkitystä on esim. kohdassa 2.1.1. lausutulla: "Palveluntuottajan on ymmärrettävä vastuunsa järjestämisvastuussa olevaa maakunta kohtaan..." Toisaalta taas aika erikoislaatuisia ovat myös toteamukset kohdassa 2.1.2. "Palveluntuottajan on ymmärrettävä tuottamiensa palvelujen ensiarvioinen ja tärkeä merkitys palveluja saaville asiakkaille...". Miten on todettavissa, että palveluntuottaja ei ymmärrä ko. asioita? Vastauksia on muitakin. Eli olisiko asioita opasta ja ohjetta varten, mutta ei malliehtoihin.

Kohta 3.2.3. "hyväksynnän antaneen maakunnan ei tarvitse olla sama, kuin se jonka liikelaitos on myöntänyt asiakassetelin". Ja kohta 3.3. "sitoutuu tuottamaan palvelut asiakassuunnitelman ja asiakassetelin myöntäneen maakunnan asettamien, palvelun tuottamista koskevien ehtojen mukaisesti". Eli siis loppujen lopuksi palveluntuottajan täytyy sitoutua asiakassetelin myöntäneen maakunnan ehtoihin, vaikka ei "yleistä" hyväksyntää ole tuolta maakunnalta hakenutkaan. Tämä ehkä enemmän lain ongelma kuin näiden asiakirjamallien, mutta kohdassa 3.2.3 tulisi olla vähintäänkin viittaus seuraavaan kohtaan 3.3., jottei jää mielikuvaa, että palveluntuottajan ei tarvitsisi sitoutua asiakassetelin antaneen maakunnan ehtoihin.

Kohta 3.4.1. koskeeko tämä myös niitä palveluntuottajia, jotka ovat yksittäistapauksessa sitoutuneet tuottamaan palveluja, jonkin muun maakunnan kuin hyväksyjämaakunnan asettamien ehtojen mukaisesti? Pitäisi koskea, mutta käykö tästä ilmi?

Kohta 3.5. tässä on tarkasteltu asioita relaatiossa hyväksyjämaakunta - palveluntuottaja. Mitkä ovat muun maakunnan mahdollisuudet toimia, jos palveluntuottaja ei toimi ko. maakunnan ehtojen mukaisesti, vaikka on niihin asiakassetelin vastaanottaessaan hyväksynyt?

Kohta 4.2.1.6 - ensiaputilanteiden hoitovastuu - tarkoittaako tavanomaista ensiapua?

Kohta 4.2.4.1 - kuuluuko maakunnan osallistumis- ja vaikuttamisjärjestelmä tähän?

Kohta 4.6.2.4 lääkkeet siis pääsääntöisesti sisältyvät palveluun - erikseen rajattava ulos, jos ei sisälly. Mietittävä miten päin on tarkoituksenmukaisempaa, kun tämänhetkisen lainsäädännön mukaan lääkkeet sisältyvät lähinnä laitoshoitoon.

Kohta 4.9.2. tutkimus- ja kehittämistoiminta. Mikä tämän kohdan merkitys on? Osallistumista on monen tasoista ja toisaalta taas, jos tässä edellytetään kovin paljoo, niin se voi olla myös kallista. Toisaalta taas palveluntuottajat varmaan osallistuvat järkeväksi katsomaan toimintaan ilman ko. velvoitetta.

## SÄÄNNÖLLISEN KOTIHOIDON PALVELUKUVAUS

Kohta 1: "asiakas tai hänen läheisensä ovat kyvykkäitä ottamaan vastuuta asiakassetelillä tuotetusta palvelusta" - mitä tämä tarkoittaa, palvelusta kai ei tarvitse ottaa vastuuta olisiko "asiakas tai hänen läheisensä ovat kyvykkäitä käyttämään asiakassetelillä tuotettuja palveluita"

4.2.1 "Palveluntuottajan tulisi kuitenkin huolehtia, että säännöllisen kotihoidon asiakassetelin käyttö kohdistuu pääasiassa koulutetun henkilöstön työpanosta vaativiin palveluihin". Eli missähän se raja kulkee - mitkä ovat koulutetun henkilöstön työpanosta vaativia palveluja. Ja mikä tässä on koulutettu henkilöstö? Tässä saattaa olla vaara sille, että kotihoidon sisälle muodostuu asioita, jotka eivät kuulu kenellekään. Ratkaisevaa lienee se, että asiat on asiakassuunnitelmassa määritelty riittävän tarkasti.

"Mikäli palveluntuottaja havaitsee, että tämä ei ole vastannut..." - Tämän kappaleen merkitys jää epäselväksi...

4.2.3. Tarvitaanko esimerkkilistaa tässä - eiköhän asiakaskohtaisesti tehtävät asiat löydy asiakassetelistä/asiakassuunnitelmasta. Hinnoittelu?

Lemmikkieläinten hoito - kuuluuko julkisen vallan järjestämisvastuuseen?

4.4.1 Lääkäripalvelut. Maakunnan toimintatavoista riippuen tämä lääkäri voi olla palveluntuottajan, asiakkaan valitseman sosiaali- ja terveyskeskuksen tai maakunnan liikelaitoksen palveluksessa. Hyvä

näin, mutta jos asiakas haluaa käyttää suoran valinnan palveluja, niin hän kai voi niin tehdä riippumatta maakunnan toimintatavoista.

#### HALLINTOPÄÄTÖKSEN EHDOT: SUUN HOIDON YKSIKKÖ

2.1.1. ja 2.1.2. (Samat huomioit kuin asiakassetelin kohdalla)

2.1.6. "palveluntuottajan tulee pyrkiä varmistamaan palvelujen kohdentuminen erityisesti ryhmille, joilla on riski jäädä palvelujen ulkopuolelle. Miten tätä seurattaisiin?

2.2. Palveluntuottajan velvollisuudet asiakkaan valintatilanteessa: 2.2.3 e: pitäisikö paremminkin olla maakunnan velvollisuus huolehtia siitä, että asiakkailla on saatavilla ajantasainen lista maakunnan alueen suunhoidon yksioista eikä palveluntuottajan?

4.8.2.5. Kotikäynteihin ja verkostopalaveriiniin liittyvät matkat ovat palveluntuottajan vastuulla ilman erilliskorvausta ja ilman palveluntuottajan vaikutusmahdollisuuksia toteutukseen.

4.9.2.2 ja 3 Tutkimus ja kehittämistoiminta: Palveluntuottaja veloitetaan osallistumaan maakunnan päättämällä tavalla tutkimus ja kehittämistoimintaan. Entä omaehtoinen kehittämistoiminta?

4.9.2.4. Maakunnalta on pyydettävä suostumus merkittäviin toimintatapojen muutoksiin. Eikö tämä rajaa palveluntuottajan kokeilu ja innovaatiotoimintaa?

5.1. Yhteinen palveluyksikkö: 5.1.2: Vastuullinen palveluntuottaja vastaa myös yhteisen palveluyksikön tuottajien toiminasta. Onko termistö yhteensopiva palveluntuottajain kanssa? Voiko olla vastuussa itsenäisen ammatinharjoittajan toiminnasta. Tässä on riski epäselvyydelle, kuka juridisesti vastaa lopulta palvelusta? Tällä on vaikutus asiakkaan asemaan.

#### HENKILÖKOHTAINEN BUDJETTI

- asiakirjojen teksteissä puhutaan hoitopäätöksistä, hoitolinjauksista, potilaslain mukaisista muistutuksista sekä hoidossa syntyneestä tiedosta ja materiaalista. Henkilökohtaisessa budjetissa on pitkälti kyse tukipalveluista sekä SHL:n ja VPL:n mukaisista palveluista.
- asiakirjoja vaikea soveltaa esim. liikkumista tukeviin palveluihin tai kolmannen sektorin tuottamiin palveluihin
- ehdot palveluntuottajia kohtaan liian tiukkoja ja yksityiskohtaisia ja edellyttävät palveluntuottajalta sellaista aktiivisuutta ja oma-aloitteisuutta, jota ei kaikissa tilanteissa voi asettaa palveluntuottajan velvollisuudeksi.

Henkilökohtaisen budjetin palvelukuvausmalli, esimerkkinä liikuntapalvelu

- Annettavaan palveluun liittyvät ehdot tiukkoja esim. harjoittelun käynnistyttyä, palveluntuottajan tulee arvioida asiakkaan mahdollinen apuvälineiden tarve
- Palveluntarjoajalla suuri vastuu asiakkaan arvioimisessa ja ohjaamisessa, riittääkö liikuntapalveluntarjoajalla (esim. kuntosalin työntekijä) ammattitaito tähän?
- Liikelaitoksen määräysvalta suhteessa palveluntuottajaan liian suuri (esim. voi määrätä palveluntuottajan osallistumaan asiakassuunnitelman tekemiseen, palveluntuottajan on henkilöstön koulutuksissa otettava huomioon maakunnan palvelustrategia)
- Palveluntuottajan on oma-aloitteisesti huolehdittava henkilön kielellisistä oikeuksista ja mahdollisuuksien mukaan järjestettävä tulkkauksesta (kustannukset näistä, onko sisällytetty jo henkilökohtaiseen budjettiin, mahdollisuudet järjestää tulkkausta, karsiiko vaatimus palveluntuottajia)