



15.6.2018

Sosiaali- ja terveystieteiden sote-palveluntuottajien työryhmälle

kirjaamo@stm.fi

Hankkeen palautetta STM:n henkilökohtaisen budjetoinnin asiakirjamalleista

Viite: lausuntopyyntö 15.5.2018 (STM091:00/2017; STM/3421/2017)

Avain kansalaisuuteen - henkilökohtainen budjetointihanke kehittää henkilökohtaista budjetointia ESR-hankerahoituksella, joten emme ole hallituksen kärkihankkeen palvelusetelikokeilussa mukana, joiden kunnilta on pyydetty lausuntoja. Hankkeen toimijoita on ollut STM:n haastateltavana henkilökohtaista budjetointia koskien, ja hanke tapasi STM:n edustajia 8.3.2018.

Hankkeen kuudessa kunta- ja kuntayhtymäpilotissa väestöpohja on noin 820 000 asukasta. Pilotit ovat: Hämeenlinna, Pori, Tampere, Vantaa, Eksote ja Kainuun sote. Ensimmäisen vuoden kokemuksista on saatavilla toukokuussa 2018 ilmestynyt [julkaisu](#). Sitä on saatavana myös painettuna.

Hankkeen projektiryhmän jäsenet ovat tutustuneet asiakirjamalleihin ja työmuistioon henkilökohtaisen budjetoinnin arvon määrittämisestä. Tässä keskeisimmät palautteemme.

Henkilökohtainen budjetti: hallintopäätöksen ehdot -asiakirjamallit palveluntuottajille sekä palvelukuvausesimerkki:

- Ehdossa korostuu hyvin kirkkaasti tavoitteellisen, asiakkaan tarpeisiin vastaavan palvelun tuottaminen ja siihen perustuvat vaatimukset tuottajille - sinänsä tämä on erittäin hyvä asia.
- Toisaalta HB-asiakaskin voisi haluta käyttää esimerkkipalvelukuvauksena ollutta liikuntapalvelua kuten muutkin ihmiset, ilman että esim. kuntosaliryttäjän tarvitsee tietää hänestä enempää kuin laskun maksaja (eikä välttämättä edes sitä). HB-budjettia tulisi tulevaisuudessa voida käyttää esimerkiksi maksukortilla - tätä parhailaan kehitetään ePassin kanssa Kainuun sote:n pilotissamme. Oikeus anonymiteettiin vastaa sosiaalipolitiikkamme keskeistä normaaliuden periaatetta järjestettäessä palveluja. Ja vain asiakkaan ja palveluntuottajan kanssa erikseen sopien, liikuntapalvelun tuottaja osallistuisi asiakkaan asiakassuunnitelman mukaiseen yhteistyöhön.
- Ehdot esimerkiksi tarvittavasta asiakaskohtaisesta yhteistyöstä ja osallistumisesta asiakkaan asiakasprosessiin voivat osoittautua liian vaativiksi erityisesti niille palveluntuottajille, jotka eivät ole varsinaisia sote-palveluntuottajia. Palveluntuottajalta edellytettävä sitoutuminen yhteistyöhön myös muiden samalle asiakkaalle palveluja tuottavien kanssa, on liian tiukka palveluehto vaikka tässäkin on sinänsä hyvä tavoite liikelaitoksen näkökulmasta varmistaa asiakkaan palvelukokonaisuuden toimivuus. Tällaiset ehdot vaativat palveluntuottajalta myös varautumista esim. ylimääräiseen työaikaan, joka puolestaan lisää palvelusta perittävää hintaa. Vaikka tiukoilla ehdoilla pyritään toki sote-asiakkaan parhaaseen, voivat liian vaativat ehdot vähentää esimerkiksi hyvinvointi-, kulttuuri- ja liikunta-alan palveluntuottajien kiinnostusta olla tuottamassa palveluja HB-asiakkaille. Tiukat ehdot eivät houkuttelisi HB-palvelujen tarjoajaksi, josta johtuen palvelujen tarjonta ei monipuolistuisi eikä uusia innovaatioita syntyisi. Myös raportointivelvollisuus ja siihen liittyvä osallistuminen kolmesti vuodessa seuranta- ja kehittämissyihin, voi vähentää kiinnostusta tuottaa HB-asiakkaille palveluja.
- Ylipäätään se, että HB-asiakkaille ei ole ehdotetun lainsäädännön mukaan mahdollisuutta käyttää muunlaista tukea kuin rekisteröityjen palveluntuottajien palveluja, joille maksut

suoritetaan suoraan liikelaitoksen toimesta, hämärtää asiakkaan valinnanvapautta ja ajantasaista käsitystä budjettinsa käytöstä. Valtakunnallisena ratkaisuna tulisi olla mahdollisuus myös hallinnoida budjettia esimerkiksi budjetin arvon mukaisella maksukortilla, jonka saldoa voi seurata ajantasaisesti. Tämä myös monipuolistaisi HB-asiakkaiden tosiasiallisia mahdollisuuksia itse elämäntilanteensa myötä käyttää budjettiansa - nyt luodaan Suomeen valtakunnallista HB-mallia, jossa ei käytännössä ole mitään lisäarvoa verrattuna esimerkiksi palvelujen hankintaan asiakassetelillä (nykyisin palveluseteli). HB-asiakkaalla ei ole käytännössä vapautta ”tuotteistaa” (palvelumuotoilla) itselleen soveltuvaa tukea.

Vaikka on hyvä, että asioissa ollaan sääntillisiä, voi vaarana olla HB-toimintamallissa palvelujärjestelmän liiallinen hallintobyrokratia, joka käytännössä ehkäisee palvelujen käyttöä asiakkaiden yksilöllisesti tarpeiden mukaan.

Henkilökohtaisen budjetin arvon määrittäminen - työmuistio

- Kuten muistiossa todetaan, kriteereitä ei pitäisi jalostaa liian pitkälle, jotta asiakkaan yksilöllisiin tarpeisiin voidaan joustavasti vastata HB-budjetissa, tosin tähän ”liian pitkälle jalostamiseen” oikeastaan liukumallissakin ajaututaan.
- Muistiossa arvioidaan (s.17), että haasteena on HB-asiakasmäärien todennäköinen nopea kasvu. Kokemuksemme mukaan tämä arvio ei tullene toteutumaan, varsinkin kun nyt valitulla tavalla toteutuvassa HB-mallissa asiakkaalle ehkä ei synny mitään lisäarvoa nykyiseen - tehokkaasta tiedottamisesta huolimatta HB-mallia ei valita. Myös se, ettei asiakkaiden tarvitsemaa lähituen saatavuutta olla millään tavalla organisoimassa, ei edistä HB-toimintamallin valitsemista. Lakiehdotuksessa lähituen ajatellaan toteutuvan omatyöntekijän ja läheisten kautta. Tämä tuki ei tule olemaan riittävää, eikä aina tarkoituksenmukaistakaan.
- Kuten muistiossa todetaan (s.19), asiakasseteli voi olla parempi vaihtoehto kuin HB-malli, ei vain yksittäisten ja lyhytaikaisten palvelujen tarpeeseen.
- Muistiossa tuodaan onnistumistekijänä esille (s.20) mm. lähiyhteisöjen ja tukiverkostojen merkitys kansainvälisten kokemusten perusteella, mutta Suomen sote/HB-järjestelmässä tähän ei lainkaan panosteta, eikä budjettia voi tällaisen tuen hankintaan käytännössä käyttää.
- Asiakas- ja palvelukohtaiset ehdot eivät saa olla liian tiukkoja, johon on suuri vaara lausuttavana olleiden ehtojen ja palvelukuvausten perusteella (s.22-23).
- Tuottajille ei voi antaa oikeutta saada Kanta-palvelusta asiakasta koskevia tietoja kuin vain rajatusti (s.21).
- Budjetin arvon määrittäminen (s.30): ”Maakunta on vastuussa kunkin erikseen määritetyn palvelun kustannuksista vain päätöksessä esitettyyn arvoon asti”. HB-mallin ideana pitäisi olla asiakkaan oikeus käyttää budjettia joustavasti. Edellä oleva sotii tätä vastaan. Oppimisverkostossamme 7.6.2018 vammaispalvelujen asiakas kertoi, että hänen budjettiinsa sisältyi sosiaalista osallistumista edistävä tavoite ja siihen oli varattu summa. Asiakas joutui kuitenkin joka kerta erikseen kysymään voiko käyttää budjettia esim. ryhmäleirille osallistumiseen, ja jos omatyöntekijää ei saa kiinni ennen ilmoittautumisajan päättymistä, ei asiakas pääse tällaisiin tapahtumiin osallistumaan. Ongelmana voi olla myös tämänkaltaisen sosiaalisen tapahtumajärjestäjän mahdollisuus saada maksu budjetin myöntäjältä (jos esim.edellytetään listautumista palveluseteli- ja ostopalvelurekisteriin, jota kautta maksut ohjautuvat tuottajille). Asiakkaalla ei näin ole tosiasiallisia mahdollisuuksia käyttää joustavasti ja itsenäiseen arvioon (mutta asiakassuunnitelman tavoitteisiin) perustuen budjettiaan.
- Em. kirjaus maakunnan vastuusta kunkin HB:iin erikseen määritetyn palvelun kustannuksesta, estänee tehokkaasti myös kaivatut uudet asiakaskohtaiset palveluinnovaatiot (s.32).

- Sivulla 32 todetaan, että asiakkaalla on oikeus lain mukaan tiettyihin palveluihin yhteiskunnan varoin. Sosiaalihuoltolaki esimerkiksi ei ole tyhjentävä luettelo palveluista, joihin asiakkaalla vain olisi oikeus - lain mukaan yhteiskunnalla on velvollisuus antaa tukea ja palveluja ihmisten erilaisissa tarpeissa, ja näihin tarpeisiin voidaan vastata myös monilla muillakin tavoilla kuin laissa erikseen luetelluilla palveluilla (SHL 28§). Oikeus sosiaalihuoltolain mukaiseen tukeen ja apuun on myös vammaisilla ja ikäihmisillä. Uudenlaisia innovaatioita ei voi syntyä, jos HB:iin voi sisällyttää vain eksaktisti laissa lueteltuja palveluja. Vaihtoehto 3. otsakkeen tulisi olla: Asiakkaan yksilöllisiin TARPEISIIN perustuva hinnoittelu (s.32, 35-).
- Vaihtoehto 2. (s.34-), huomio: Hinnoittelua on kiinnitetty mm. omaishoidon palkkion ja -palvelujen saannin kriteereihin.
- 5.3. Malleihin liittyvä palvelujen tuotteistus ja kustannustenlaskenta (s.38-): HB-toimintamallissa pitäisi mahdollistaa myös asiakaskohtainen palvelumuotoilu / ”tuotteistus”. Tuotteistus on pikemminkin palveluntuottajan tehtävää, ei niinkään palvelujen ostajan tehtävää. Käyttäjäasiakkaan valta ja rooli budjettinsa käytössä nyt luonnostellussa HB-mallissa jää hyvin olemattomaksi.
- Liukumallin aikaansaaminen on vaativa työ, ja malli voi osoittautua käytännössä jäykäksi ja byrokraattiseksi, kun tavoitteena on mahdollisuus toimia asiakaskohtaisesti joustavasti. Arvioimme, että malli ei helpottaisi ammattihenkilön työtä, eikä edistäisi asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja valinnanvapautta. Liukumalliin sisältyvät esimerkit: toissijaisten palvelujen piirissä oli listattuna sellaisia palveluja, jotka sisältyvät jo laitoshoidon perushintaan, ja joita asiakkaan ei tarvitse erikseen maksaa.
- Arvioimme, että käytännössä helpointa on laskea asiakkaan budjetti hänen todellisten tarpeidensa mukaan, ja markkinoilla tähän tarpeeseen saatavilla olevien tai kehitettävien palvelujen hintojen perusteella. Tämä varmistaa myös sen, että asiakkaalla on tosiasialliset mahdollisuudet saada budjetillaan tarvitsemansa palvelut. Tähän ei tarvita liukumamallia.

Joitakin yksittäisiä huomioita

HENKILÖKOHTAINEN **BUJDETTI**: HALLINTOPÄÄTÖKSEN MALLIPÄÄTÖS Palveluntuottajain 10 §:n mukaisesti rekisteröityneet palveluntuottajat

s. 3

”Maakunnan päätöksellä (dnro) maakunta ottaa käyttöön henkilökohtaisen budjetin seuraaville asiakasryhmille (**lista asiakasryhmistä ja kriteereistä, joiden perusteella asiakas on oikeutettu henkilökohtaiseen budjettiin ja näihin kohdistuvat rajoitukset**):”

- Valinnanvapauslakiehdotuksen mukaan maakunnan liikelaitoksella olisi velvollisuus tarjota henkilökohtaista budjettia vanhuspalvelulain 3 §:n 2 kohdassa, vammaispalvelulain 2 §:ssä tai kehitysvammalain 1 §:ssä tarkoitetulle henkilölle, jolla on todettu tarve sosiaali- tai terveyspalveluille. Maakunnalla olisi mahdollisuus tarjota henkilökohtaista budjettia myös muille asiakasryhmille kuin iäkkäille ja vammaisille henkilöille maakunnan liikelaitoksen tuotantovastuulla olevissa palveluissa. Koskeeko hallintopäätös näitä molempia vai jompaakumpaa ja tulisiko siitä olla maininta hallintopäätöksessä?
- Lista asiakasryhmistä ja kriteereistä? Mitä nämä henkilökohtaiseen budjettiin oikeuttavat kriteerit voisivat olla? Vai onko maakunnan tarkoitus asettaa jatkuvan ja laaja-alaisuuden lisäksi vielä tarkempia ja yksityiskohtaisempia kriteerejä, joita palveluntuottajien tulisi noudattaa? Jos asiakkaalle on tehty palvelutarpeen arvio ja hänellä todetaan olevan oikeus palveluihin, olisi yksinkertaisinta tarjota henkilökohtaista budjettia ns. tavanomaisen palvelujen järjestämisen vaihtoehtona.

HENKILÖKOHTAINEN **BUJDETTI**: HALLINTOPÄÄTÖKSEN EHDOT ASIAKIRJAMALLI Palveluntuottajain 10 §:n mukaisesti rekisteröityneet palveluntuottajat

s. 7

2.1.1.

”Tämä tarkoittaa sitä, että palveluntuottajan on tuotettava palvelut virheettömästi, laadukkaasti, kustannusvaikuttavasti ja ammattimaisesti ja tarkasteltava säännöllisesti näiden seikkojen toteutumista omassa toiminnassaan.”

- Mitä palvelujen tuottaminen kustannusvaikuttavasti tässä tarkoittaa? Miten kustannusvaikuttavuuden tarkastelu ja todentaminen oletetaan käytännössä tehtäväksi? Ovatko edellytykset siihen kaikilla – myös pienillä – palveluntuottajilla?

s. 12

4.2.1.2.

”a) [Maakunta täydentää listan henkilökohtaisen budjetin käyttökohteista ja näihin kohdistuvista rajauksista. Lisää kuhunkin kohtaan päätöksen numero.] ”

- Mitä henkilökohtaisen budjetin käyttökohteilla tarkoitetaan?

4.2.1.3

”Päätöksessä näkyy palvelukohtaisesti asiakkaan henkilökohtaisen budjetin sisältämät palvelut, niille mahdollisesti asetetut kriteerit sekä palvelusta suoritettava korvaus. Palveluntuottajalla on velvollisuus tuottaa henkilökohtaisella budjetilla annettava palvelu asiakkaalle, jonka osalta se on tehnyt valinnanvapauslain 51 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen.”

- Voiko palveluntuottaja kieltäytyä tuottamasta palvelua (valikoida asiakkaita) sillä perusteella, ettei palveluntuottaja pysty tuottamaan palvelua asiakkaan päätöksessä määritellyn suuruusella korvauksella? Toisaalta palvelusta suoritettava korvaus voi olla suurempi kuin palvelun tuottamisen kustannukset. Miten toimitaan, jos palveluntuottajan keskimääräiset kustannukset eivät asetu suoritettavan korvauksen tasolle, siis joko ylittyvät tai alittuvat? Yrittäjän riski? Miten palvelujen laatu ja vaikuttavuus suhteutetaan kustannuksiin? Miten tätä seurataan/palveluntuottajan on seurattava?
- Palveluiden hintojen ja sisältöjen täytyy olla helposti saatavilla (nähtävillä), jotta asiakas voi verrata niitä ja siten tehdä aidosti valintoja palveluntuottajien välillä. Myös mahdollisuus palvelujen räätälöintiin, josta henkilökohtaisessa budjetoinnissa on pitkälti kysymys.
- Asettaessaan palveluille (kiinteän) korvauksen maakunnan voidaan sanoa edellyttävän, että palveluntuottajat sopeuttavat toimintansa (kustannuksensa) sen rajoihin. Parempaa/laadukkaampaa ja vaikuttavampaa palvelua voi saada maksamalla itse lisää.

s. 14

4.3

- Mitä velvollisuuksia palveluntuottajalla on palvelujen yhteensovittamisessa ja tiedon jakamisessa silloin, kun asiakas haluaa vaihtaa henkilökohtaisen budjetin palveluntuottajaa?

s. 15–16

4.5.5.

Jos palveluntuotanto koskee laillistetun sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstön antamia palveluja ja kyseinen ammattihenkilö ei hallitse asiakkaan käyttämää kieltä tai asiakas ei aisti- tai puhevian tai muun syyn vuoksi voi tulla ymmärretyksi, palveluntuottajan tulee mahdollisuuksien mukaan huolehtia tulkitsemisesta ja tulkin hankkimisesta sekä muun käänösavun hankkimisesta.

- Kuka maksaa tulkitsemisen, tulkin ja/tai käänösavun kustannukset?

s. 17

4.7.4

”Palveluntuottajan on seurattava ja kehitettävä palvelujensa laatua ja vaikuttavuutta ja toimitettava maakunnan liikelaitokselle sen pyytäessä seurannan edellyttämät tiedot.”

- Miten tai millaisilla mittareilla vaikuttavuutta seurataan? Vaikuttavuuden kehittämistä aiheuttavat kustannukset vs. määrittely korvaus tuotetuista palveluista?

4.8

- Sanktiot noudattamatta jättämisestä?

s. 20

6.2.1.9.

”Kohtien 1-8 mukaiset velvoitteet sisältyvät normaaliin palveluntuottajalle maksettavaan palveluhintaan, eikä maa-kunta ole velvollinen maksamaan niistä erillisiä korvauksia palveluntuottajalle.”

- Miksi tässä puhutaan normaalista palveluntuottajalle maksettavasta palveluhinnasta? Onhan se eri asia kuin korvaus.

6.2.1.11.

”Välillisiä kustannuksia ei korvata.”

- Mitä välillisillä kustannuksilla tarkoitetaan tässä?

s. 26

9.3.2. b)

- Olisiko tässä korostettava tietojen asiakaskohtaista toimittamista?

s. 30

10.4.4.

”Palveluntuottajalla on oikeus pyytää maakunnan liikelaitosta uudelleenarvioimaan asiakkaan henkilökohtainen budjetti, mikäli palveluntuotannon kustannustasoissa tapahtuu olennaisia muutoksia tai jos sen suuruus ei vastaa asiakkaan todellista palveluntarvetta.”

- Mikä on esimerkiksi tilavuokrien tai henkilöstön palkkojen olennainen muutos? Entä, jos tällainen muutos koskee vain osaa henkilöstöä?

Henkilökohtaisen budjetin palvelukuvaus (liite 1)

s.12

10

”Henkilökohtaisen budjetin suuruuden määrittämisessä on otettava huomioon eri palvelujen käyttötarve ja se, mitä palvelujen tuottaminen maakunnan liikelaitoksen tuottamana maksaisi.”

- kunta ja siten tulevaisuudessa maakunnan liikelaitos ei tuota kaikkia niitä palveluita, joita henkilökohtaisen budjetoinnin valinneet asiakkaat tarvitsevat ja haluavat. Siten vertailukohtaa ei ole tai se häviää, jos oletusten mukaisesti palvelujen tuotannosta vastaavat yhä enenevässä määrin yksityiset palveluntuottajat.

Henkilökohtaisen budjetin arvon määrittäminen - työmuistio

s. 58

6.6 Liukumamallin jatkotyöstö

Viimeinen kappale:

Tänne on kirjattu vain osa esitetyistä mielipiteistä. Kritiikkiäkin esitettiin mm. siitä, miten (maa)kunnat keräävät tai selvittävät palvelujensa (asiakaskohtaiset) kustannustiedot, koska hankkeesta saamiemme

kokemusten mukaan nykyiset ohjelmistot ja kirjauskäytännöt eivät tue tätä. Siten esitetty malli helpottaa käytännön toimijoiden työtä vain teoriassa.

Avain kansalaisuuteen - henkilökohtainen budjetointihankkeen puolesta

Sirkka Rousu, projektipäällikkö, yliopettaja, HT, Metropolia Ammattikorkeakoulu
Tuula Pehkonen-Elmi, projektin asiantuntija, KTM, TtM, Diakonia-ammattikorkeakoulu

Lisätietoa: www.henkilokohtainenbudjetointi.fi