MUISTIO 9.4.2018 / Pekka Järvinen

Vastauksia talousvaliokunnan jäsenten sosiaali- ja terveyspalvelujen valinnanvapaudesta (HE 16/2018) esittämiin kysymyksiin

Miksi sote-keskuksessa olevalta sosiaalialan ammattihenkilöltä edellytetään työsuhdetta.

- Sote-keskuksessa annettava neuvonta ja ohjaus on tarkoitettu matalan kynnyksen neuvonnaksi, jota sote-keskuksen sosiaalihuollon laillistettu ammattihenkilö voi antaa eri tavoilla. Sosiaalihuollon ohjaus ja neuvonta ovat ainoita keinoja, jolla sosiaalihuoltoa voidaan tuoda aidosti osaksi sote-keskusten toimintaa. Tarkoituksena on, että apua tarvitessaan asiakas saisi samasta pisteestä ja samalla käyntikerralla tietoa tarvitsemistaan sosiaalipalveluista sekä apua ja neuvontaa palveluihin hakeutumisessa. Edellä kuvattu tarkoittaa sitä, että ohjausta ja neuvontaa antava henkilö ei voi olla vain kutsuttaessa paikalla.
- Kun sosiaalihuollon ohjausta ja neuvontaa järjestetään yhteisessä yksikössä terveydenhuollon palvelujen kanssa, tieto kulkee saman yksikön sisällä.
- sote-keskuksella on paremmat mahdollisuudet seurata ja ohjata työsuhteessa olevan henkilön toimintaa kuin yrittäjän tai henkilöstöyrityksen kautta palveluksessa olevan henkilön toimintaa.

Millaisia ehtoja maakunta voi asettaa tuottajille.

- Ehdot mahdollistavat maakuntakohtaisten ja maakunnan sisällä alueellisten olosuhteiden huomioon ottamisen palvelujen tuotannossa.
- Lisäksi ehdot voivat koskea palvelujen laatua ja vaikuttavuutta.
- Laissa oleva säännös ehdoista perustuu siihen, että mallissa maakunnat eivät kilpailuta tuottajia. Kilpailutuksessa ehdot asetetaan tarjouspyynnössä.
- STM:ssä valmistellaan maakunnille mallit tuottajille asetettaviksi ehdoiksi. Sote-keskuksia koskeva luonnos on parhaillaan lausuntokierroksella, ks: http://alueuudistus.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1271139/maakuntien-sote-valmistelun-tueksi-asiakirjamalle-1

Voiko maakunta asettaa alihankkijoille ehtoja?

- maakuntien asettamat ehdot koskevat myös alihankkijoita
- sote-keskukset, suunhoidon yksiköt ja maakunnan liikelaitokset vastaavat siitä, että niiden käyttämät alihankkijat noudattavat asetettuja ehtoja
- ehdot voivat koskea myös asiakasstelipalveluja ja henkilökohtaisen budjetin palveluja tuottavia yrittäjiä, yrityksiä ja yhteisöjä (3. sektori)
- maakunnan on seurattava ja valvottavat, että ehtoja noudatetaan

Miten asiakas saa kiireellistä hoitoa ollessaan toisella paikkakunnalla?

- valinnanvapauslaissa on säännökset asiakkaan oikeudesta saada kiireellisiä palveluja oleskelupaikkakunnaltaan siellä sijaitsevalta palveluntuottajalta, esim. sote-keskukselta tai suunhoidon yksiköltä niiden palveluyksiköiden aukioloaikoina
- muissa kiireellisissä tapauksissa asiakas voi saada kiireellisen palvelun ympärivuorokautisen päivystyksen yksiköistä joista säädetään sosiaalihuoltolaissa ja terveydenhuoltolaissa

Miten varmistetaan palveluketjut ja palveluintegraatio, tuleeko valtakunnallisia työkaluja tähän vai joutuvatko maakunnat itse toteuttamaan järjestelmät?

- pitkäaikaisesti ja/tai monia eri palveluja tarvitsevalla asiakkaalle laaditaan asiakassuunnitelma.
- kokonaisvastuu suunnitelmasta on maakunnan liikelaitoksella. Se laaditaan kuitenkin eri tuottajien yhteistyönä, jolloin tarvittaessa mukana ovat myös sote-keskukset ja suunhoidon yksiköt
- asiakassuunnitelma toteutetaan sähköisesti osana valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja. Kaikki palveluntuottajat ovat velvollisia käyttämään näitä valtakunnallisia palveluja.
- Asiakassuunnitelma sitoo palveluntuottajia.

Toimitilojen kustannukset maakunnille, jos tilakeskuksella olla niin korkea pääoman tuottovaatimus, miten maakunnat selviävät

- Maakuntien tuleva rahoituspohja käsittää kuntien, kuntayhtymien, sairaanhoito- ja erityishuoltopiirien sosiaali- ja terveystoimen nykyiset kustannukset. Sairaanhoito- ja erityishuoltopiirien kiinteistöt siirtyvät Maakuntien tilakeskukselle.
- Nykyisten toimijoiden tilakustannusten selvittäminen ei ole helppoa johtuen mm. kuntien erilaisista kirjanpitokäytännöistä ja toiminnan organisointimalleista. Valtiovarainministeriö on selvityttänyt viiden sairaanhoitopiirin tilakustannuksia ja käytössä olevia vuokrajärjestelmiä. Kaikilla oli käytössä vuokrajärjestelmä, joka sisältää pääoma- ja ylläpitovuokrakustannuksia. Tonttimaasta ei peritty vuokraa. Näennäisestä samankaltaisuudesta huolimatta järjestelmät poikkesivat toisistaan merkittävästi mm. poistokäytäntöjen, korkomenojen huomioimisen ja kiinteistöriskeihin varautumisen suhteen.
- Tarkastelussa tehtiin mallinnus siitä, miten tilojen siirtäminen elinkaarivastuullisen kiinteistönomistajan hoitoon muuttaisi tilavuokria. Mallinnuksen pohjalta mahdollinen siirtyminen yhdenmukaistettuun vuokrajärjestelmään näyttäisi nostavan sairaanhoitopiirien maksamia vuokria lyhyellä aikavälillä selvästi, toisaalta muut kustannukset (esim. korkokulut) vähenevät. Koska maakuntien nykyiset mallit ovat hyvin erilaisia, muutokset olisivat erisuuruisia.
- Kiinteistöihin liittyviä nykyisiä kustannuksia maksettaisiin siis enemmän vuokran muodossa, ja toisaalta varautuminen riskeihin ja riittävä varautuminen peruskorjauksiin tulisi näkyväksi osaksi vuokraa. Toteutuneita riskejä tai investointeja ei enää laskutettaisi erikseen. Näin ollen kustannukset jakautuisivat yli ajan tasaisemmin kuin nykyisin. Perusparannukset eli rakennuksen laadun parantaminen nostaisi jatkossakin vuokraa. Samoin sairaanhoitopiirien meneillään olevan investointiaallon seurauksena tilakustannukset nousevat merkittävästi.
- Jos investoinnit parantavat tuottavuutta, voivat vaikutukset kokonaiskustannuksiin kuitenkin pitemmällä aikavälillä jäädä maltillisemmiksi.

Saako valinnanvapauspalvelujen tuottaja myydä asiakkaalle lisäpalveluja

- saa myydä, mutta lisäpalveluja voivat olla vain sellaiset palvelut, jotka eivät kuulu tuottajan palveluvalikoimaan lain tai maakunnan päätöksen perusteella
- tuottajalla on lisäksi velvollisuus informoida asiakkaita palvelujen vaihtoehdoista

Miten uudistuksessa otetaan huomioon kuntien uudenlaiset eri palveluja yhdistävät ratkaisut, mm. perhekeskukset, neuvolat ym.

- maakunnan liikelaitoksen tuotantovastuulla on laaja palveluvalikoima, mm. neuvolatoiminta ja kouluterveydenhuolto sekä sosiaalipalvelut. Maakunta voi jatkaa näitä hyväksi koettuja malleja
- lisäksi maakunnan liikelaitos ja sote-keskukset sekä asiakasseteli ja HB-tuottajat voivat tehdä laaja-alaisesti yhteistyötä palvelujen tuottamisessa. Maakunta voi myös asettaa tuottajille ehtoja joilla edesautetaan asiakaslähtöisten palvelujen edellyttämien palvelujen toteutumista monituottajamallissa

Joudutaanko kuntien ja kuntayhtymien terveyskeskusten toimintaan kytkeytyneet sosiaalipalvelut toteuttaa jatkossakin integroidusti terveyspalvelujen kanssa vai onko toimintamallit pakko purkaa.

- nykyisiä hyviä käytäntöjä voidaan uudistuksen jälkeenkin jatkaa. Valinnanvapauslain mukaan maakunnan liikelaitoksen on vietävä vastuullaan olevia sosiaalipalveluja myös sote-keskusten yhteyteen. Näin toteutettuna terveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistyötä voidaan jatkaa myös uudessa mallissa.

Onko maakunnalla velvollisuus jalkauttaa palveluja yhtälailla kaikkiin sote-keskuksiin.

- Lähtökohtana on tuottajien (ja asiakkaiden) yhdenvertaisuus, ts. sama jalkautettavat palvelut kaikkiin sote-keskuksiin.
- Maakunta voi kuitenkin tehdä alueellisia ratkaisuja sen mukaan millaisia palveluja eri alueilla tarvitaan. Tämän pohjalta voidaan ottaa huomioon mm. ikärakenne, vanhusvoittoisella alueella ikääntyneen väestön huomioon ottaminen ja runsaslapsisella alueella taas lapsiperheiden tarpeita vastaavien sosiaalipalvelujen jalkauttaminen.
- Jalkauttamisen ei tarvitse tarkoittaa, että palveluja on joka päivä kokoaikaisesti sote-keskuksessa. Tarpeen mukaan voidaan toimia esim. niin, että kussakin sote-keskuksessa on sosiaalihuollon ammattihenkilöitä 2 päivänä viikossa 4 tunnin ajan tai muu järjestely, joka ottaa huomioon asiakkaiden tarpeet ja myös liikelaitoksen resurssit

Onko rahoitusmallissa elementtejä siihen, että sote-keskukset eivät tehtailisi lähetteitä erikoissairaanhoitoon (liikelaitokseen)

- on elementtejä
- kannustinperusteisilla korvauksilla voidaan edistää vaikuttavaa ja kustannustehokasta toimintaa (ns. shared savings -ratkaisut). Maakunta voisi näin tehdä suoran valinnan palveluntuottajasta välillisesti kustannusvastuullisen maakunnan liikelaitoksen palveluihin, jolloin kustannusten siirtämisen kannustimet pienenisivät.
- Maakunnan olisi mahdollista käyttää myös muita lähete- ja hoitokäytäntöjen mittaamiseen perustuvia kannustinjärjestelyjä, joilla kustannusten siirtämisen kannustinta voitaisiin hillitä.
- Edellisten lisäksi maakunnan järjestämistehtävään kuuluu tuottajien lähetekäytäntöjen seuranta. Seurannassa on huomioitava myös asiakkaiden riittävä palvelujen saanti, ts. on myös huolehdittava siitä, että asiakkaat pääsevät tarpeen tullen asianmukaisesti hoitoon.
- lisäksi maakunnalla on mahdollisuus alentaa korvauksia, jos palveluntuottaja on jättänyt noudattamatta maakunnan asettamia ehtoja taikka palvelut eivät ole potilaslain tai asiakaslain tarkoittamalla tavalla laadultaan hyviä.

Vammaisten välttämättömän avun kilpailuttamiseen liittyvät ongelmat (kansalaisaloite 2/2018), voisiko henkilökohtainen budjetti olla ratkaisu näihin ongelmiin?

- Henkilökohtainen budjetti poistaa kilpailuttamiseen liittyviä ongelmia niiden henkilöiden osalta, jotka täyttävät HB:n edellytykset.
- Myös asiakasseteli osaltaan poistaa ongelmia.

Onko maakunnilla aidosti päätösvaltaa ja liikkumavaraa palvelujen järjestämisessä

- on, vaikkakin sitä on monin tavoin rajoitettu asiakkaiden yhdenvertaisuuden varmistamiseksi
- sote-palvelujen näkökulmasta maakuntien itsehallintoon perustuvassa liikkumavarassa merkittävin pohdittava kysymys on nimenomaan eri maakuntien asukkaiden yhdenvertaisuuden toteutuminen
- maakunnat voivat päätöksillään tarjota lainsäädännössä edellytettyä parempia (laadultaan ja määrältään) palveluja
- sote-asiakasmaksuja koskevien suunnitelmien mukaan maakunnat voisivat päättää laissa säädettyä enimmäismäärää alemmista asiakasmaksuista

Mitä tapahtuu, jos tuottaja menee konkurssiin, mikä on asiakkaiden asema

- maakunnan liikelaitoksella on aina velvollisuus huolehtia palveluista, jos markkinaehtoisesti toteutettuja palveluja ei ole saatavilla. Tämä koskee myös yksityisen tuottajan konkurssia.
- maakunta voi myös tehdä konkurssipesän kanssa sopimuksen toiminnan määräaikaisesta jatkamisesta
- maakunta voi velvoittaa tuottajan asettamaan vakuuden siltä varalta, että tuottaja ei pysty vastaamaan velvoitteistaan, vakuus voi rajoittaa maakunnalle syntyviä taloudellisia vahinkoja mm. konkurssitilanteissa

Hoitokomplikaatioiden korvaamista koskeva säännös, miksi sitä ei nyt ole laissa

- eduskunnalle keväällä 2017 olleessa ehdotuksessa komplikaatioiden rajoittamattomasta korvausvastuusta oli jatkoselvittelyssä esiin tulleita ongelmia, minkä vuoksi nyt eduskunnalle annettuun esitykseen ei otettu asiasta säännöstä
- asiakkaalla on jatkossakin oikeus potilasvahinkolain mukaiseen korvaukseen. Potilasvahinkoja koskevat säännökset on tarkoitus uudistaa, sitä koskeva esitys on ollut lausuntokierroksella
- lisäksi vahinkotilanteissa voivat tulla sovellettaviksi vahingonkorvauslakia koskevat säännökset
- tarkoitus on lisäksi jatkossa selvittää korvauksiin liittyviä asioita laajemminkin ja tarvittaessa sisällyttää lainsäädäntöön tarkemmat säännökset asiasta

Voidaanko vaikutuksia suhteessa kustannusten hillinnän tavoitteeseen arvioida määrällisesti tarkemmin?

- Valinnanvapauslaki on osa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen kokonaisuutta, johon kuuluu mm. sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä ja rahoitusta koskevat esitykset. Valinnanvapauslain vaikutusarvioinnissa on pyritty esittämään valinnanvapauslain vaikutusten keskeiset mekanismit. Kuten kaikissa järjestelmätason uudistuksessa, tarkkojen määrällisten vaikutusten tekeminen on kuitenkin hyvin vaikeaa.
- Valinnanvapausesityksen osalta tämä johtuu siitä, että kyseessä on suuri toiminnallinen ja rakenteellinen muutos, jonka osa valinnanvapausuudistus on. Lisäksi vaikutusten toteutuminen riippuu siitä, miten maakunnat toimeenpanevat uudistusta ja etenkin millaisia ehtoja ja korvauksia ne asettavat tuottajille. Ehdot ja korvaukset vaikuttavat puolestaan siihen, kuinka monipuoliseksi tuottajaverkko muodostuu. Lopulliset vaikutukset määrittyvät asiakkaiden tekemien valintojen kautta.

Miten pitkälle maakunnat voivat muuttaa kuntien ja yksityisten palveluntuottajien tekemiä sopimuksia

- Maakunta- ja sote-uudistuksen voimaanpanolain perusteella kuntien ja kuntayhtymien tekemät sopimukset sote-palvelujen tuottamisesta siirtyvät maakuntien vastuulle. Siirrossa sopimusten ehdot, mm. voimassaoloaika säilyvät ennallaan.
- Sen jälkeen kun maakunnasta tulee sopimusosapuoli, se voi neuvotella sopimuksista toisen sopimusosapuolen (yrityksen) kanssa. Sopimuksen ehtojen muuttaminen edellyttää osapuolten yksimielisyyttä.
- Poikkeuksena edellisestä ovat kuntien oikeustoimien väliaikaisesta rajoittamisesta annetun lain mukaiset sopimukset, joissa on mainitun lain mukainen irtisanomisehto. Maakunta voi irtisanoa sopimuksen ehdon mukaisesti vuosien 2020 – 2021 aikana.

Jos maakunta muuttaa valinnanvapauslaissa tarkoitettuja palveluntuottajille asetettuja ehtoja, mikä on niiden toimeenpanon aikajänne.

- maakunnan muuttaessa tuottajaehtoja, muutos voi tulla voimaan aikaisintaan 3 kk kuluttua muutoksesta. Maakunta voi päättää pidemmästä siirtymäajasta. Ennen ehtojen muuttamista maakunnan on kuultava tuottajia. Tuottajat voivat tällöin ottaa kantaa myös muutoksen voimaantulon ajankohtaan.

Tuottajan mahdollisuudesta rajoittaa asiakasmäärä.

- HE 47/2017 vp:ssä oli säännös, jonka mukaan tuottaja olisi voinut ennalta määrittää enimmäismäärän. Tästä kuitenkin luovuttiin paristakin syystä. Tuolloin lähdettiin siitä, että tuottajien pitäisi olla yhdenvertaisessa asemassa, niin maakunnan omien suoran valinnan palveluntuottajien kuin yksityistenkin. Ja koska maakunnan liikelaitoksella on viranomaisena velvollisuus ottaa kaikki halukkaat vastaan (koska ketään ei voi jättää ilman palveluja), olisi yksityisille annettu rajausmahdollisuus antanut niille etua suhteessa maakunnan tuottajaan. Toinen peruste oli se, että mahdollisuus asiakasmäärän rajaamiseen voisi antaa ainakin jossain määrin mahdollisuuden asiakasvalikointiin.

- HE 16/2018 vp:n vaikutusarvioinnissa kohdassa 4.6 yritys-, kilpailu- ja markkinavaikutukset ja edelleen kohdassa ”Palvelutuotannon resursointi ja kapasiteetin joustavuus” (pdf version sivulla 177) palveluntuottajan velvollisuutta ottaa kaikki ilmoittautuneet henkilöt asiakkaiksi on avattu mm. seuraavasti:

”Palveluntuottajien olisi maakunnan tuottajaverkkoon liittymistä suunnitellessaan ennakoitava tarvittavia tuotannontekijöitä ja tuotannontekijöiden mahdollistamaa kapasiteettia. Palvelutoimintaa varten palveluntuottajan olisi hankittava tarvittavat tuotannontekijät ja sopeutettava niiden määrää tarpeen mukaan. Palvelutoimintaan varattavaan kapasiteettiin voisi syntyä merkittäviä epäjatkuvuuksia esimerkiksi tiloihin liittyen. Tuottajaverkkoon liittyminen olisi sitä helpompaa, mitä enemmän joustoa ja vapauksia palveluntuottajilla olisi tarvittavien tuotannontekijöiden hankkimisessa.”

Esityksessä palveluntuottajille mahdollistetaan palvelujen tuotanto alihankintana. Tämä mahdollistaisi palveluntuottajille keinon luoda kapasiteettiin joustavuutta.

Esityksen mukaan suoran valinnan palveluntuottajilla ei olisi mahdollisuutta asettaa enimmäisasiakasmäärää, jonka täytyttyä palveluntuottajalla olisi mahdollisuus kieltäytyä uusista asiakkaista. Tämä loisi palveluntuottajalle epävarmuuden kapasiteetin riittävyydestä, joka voisi kasvattaa palveluntuottajien rahoituskustannuksia, ja voisi toisaalta aiheuttaa ylimitoitettua kapasiteettia.

Tämä enimmäisasiakasmäärän rajaaminen nosti viime kierroksella keskusteluun huolia mm. kermankuorinnan mahdollisuudesta (kun enimmäisasiakasmäärä oli HE 47/2017:n mukaan rajattu). Toisaalta esimerkiksi kirjallisuudesta tunnistetaan tilanne, jossa enimmäisasiakasmäärän (tai sen rajauksen) poistaminen voi johtaa laatutason laskuun. Tämä siksi, että tuottaja voi joutua tekemään lisäinvestointeja, jos kysyntää vaikuttaa olevan ennakoitua enemmän. Jos se asiakasmäärä ei sitten kuitenkaan kasva ”riittävästi”, niin lisäinvestoinnit ovat kasvattaneet yrityksen kustannuksia ja heikentäneet voittomarginaalia. Tästä syystä tuottaja voi pyrkiä laskemaan laatua, jotta lisäasiakkaita ei tulisi eikä epävarmoja lisäinvestointeja tarvitsisi tehdä. Erityisen vaikea tilanne on tietysti pienemmille tuottajille, joilla joustonvaraa ei juuri ole. Kuitenkin alihankintaa koskeva sääntely voi helpottaa tilannetta myös pienemmälle tuottajalle.