Pirkko Vartiainen
Professori
Sosiaali- ja terveyshallintotiede
Vaasan yliopisto

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE 4.12.2018

Aihe: Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnokset maakunta- ja sote-uudistuksen lakiesityksiin

Pyydetty arvio edellä mainituista, koskien erityisesti kysymystä sosiaali- ja terveyspalveluiden yhdenvertaisuudesta ja riittävyydestä sekä väestön terveyden edistämisestä. Tarkasteluni kohdistuu pääasiassa valinnanvapauslainsäädäntöön.

Johdanto

Kiitän perustuslakivaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausuntoni sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksiin.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on mietintöluonnoksissaan vastannut perustuslakivaliokunnan huomautuksiin koskien maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamista sekä asiakkaan valinnanvapautta sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Monet mietintöluonnoksissa esitetyt muutosehdotukset ovat teknisiä tai käsitteellisiä, suurehko osa muutosehdotuksista on kuitenkin sellaisia, että niillä on merkitystä asiakkaiden yhdenvertaisuuteen ja palvelujen riittävyyteen. Tarkastelen sisällöllisiä muutoksia peilaamalla niitä perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, kansalaisille riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Katson tämän määrittelyn olevan yksi suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan merkittävimmistä perusarvoista, jonka säilymisen nimissä on tarkasti arvioitava ne riskit ja hyödyt, jotka estävät tai edesauttavat sote-palvelujen yhdenvertaisuuden ja riittävyyden ylläpitämistä ja parantamista.

Tällä hetkellä parhaimmat edellytykset yhdenvertaisiin sote-palveluihin on suurissa ja keskisuurissa kaupungeissa ja asutuskeskuksissa. Tästä syystä on todettava, että uudistuksen alkuperäiset tavoitteet peruspalveluiden vahvistaminen, sote-integraatio, palveluiden saatavuuden ja laadun parantaminen, sekä valinnanvapauden lisääminen ja kustannusten hillintä ovat hyviä tavoitteita.

Maakuntien mahdollisuudet tarjota yhdenvertaisia palveluja

Maakuntien rooli tulevien sote-palveluiden järjestäjänä sekä maakuntien sote-palvelujen tuottajakentän monipuolistuminen on iso muutos nykyiseen järjestelmään verrattuna. Mietintöluonnoksen oletus siitä, että maakunnat pystyvät nykyistä mallia varmemmin takaamaan sote-palvelujen yhdenvertaisuuden ja riittävyyden on perusteltu näkemys, joskin vaatii vahvaa onnistumista toimeenpanossa sekä kykyä valjastaa maakunnan elinvoima, infrastruktuuri ja palvelutarpeet ristiriidattomaan rinnakkaiseloon.

- Maakuntien erilaisuus ja erilaiset edellytykset ovat edelleenkin haaste kansalliselle palvelujen yhdenvertaisuudelle.

Voimaantulo

Katson, että mietintöluonnoksessa hahmoteltu valinnanvapauslain voimaantulon porrastus ja mahdollisuus aikaistaa tai saada lisäaikaa sote-keskusten perustamiselle parantaa maakuntien mahdollisuutta taata asukkaidensa tasavertaiset palvelut. Se, että sote-keskusten perustaminen tulee porrastumaan eri maakuntien välillä, on keskeistä myös maakuntien itsehallinnon ja maakuntien erilaisten palelutarpeiden huomioimisen kannalta. Lisäksi mahdollinen eriaikainen sote-keskusten perustamiskäytäntö tuottaa valmiuksia ns. best practice arviointeihin ja niiden tuottaman tiedon soveltamiseen kehitettäessä palvelujen vaikuttavuutta ja laatua tulevissa sote-organisaatioissa.

Mietintöluonnoksessa ehdotetaan asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin yhtäaikaista käyttöönotto kaikissa maakunnissa (1.1.2022). Asiakasseteli on ollut käytössä jo pidempään ja sen käytön laajentaminen saa tukea aikaisemmista kokemuksista. Henkilökohtaisen budjetin käyttöönotto on uudempi väline valinnanvapauden laajentamisessa ja sen menestyksekäs implementointi vaatii selkeää sääntelyä sekä vielä vahvempaa asiakkaiden ja potilaiden ohjausta kuin asiakassetelin käyttö. Pidän kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta hyvänä, että kyseiset välineet otetaan käyttöön yhtäaikaisesti kaikissa maakunnissa.

- Voimaantulon porrastus ja mahdollisuus sote-keskusten käynnistämisen aikaistamiseen tai toisaalta lykkäämiseen vuoteen 2024 on maakuntien toiminnan kehittämisen kannalta merkittävä muutos.

- Asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin yhtäaikainen käyttöönotto selkeyttää järjestelmää, sen ohjausta ja käytänteitä, asiakkaiden ja potilaiden kannalta.

Maakuntien rahoitus

Maakuntien rahoitus tulee olemaan pääasiassa yleiskatteellista valtion rahoitusta. Tästä syystä maakunnat tulevat olemaan vahvassa resurssiriippuvuudessa valtioon. Lisäksi maakuntiin kohdistuvat vahvat valtiolliset ohjaus- valvonta- ja interventiomekanismit, erityisesti taloudenpitoon liittyen. Tämä kaventaa maakuntien itsehallintoa, vaikka maakunnilla onkin valta kohdentaa yleiskatteellinen rahoituksensa toimivaltansa rajoissa.

Lisäksi resurssiriippuvuus ja vahvat interventiomekanismit saattavat liiaksi rutinoida palvelujärjestelmän toimintamalleja, joissakin tapauksissa jopa vastoin maakunnan asukkaiden tarpeita. Keskeistä yhdenvertaisten palvelujen saatavuuden osalta onkin maakunnan rahoituksen riittävyys, poliittis-hallinnollisen päätöksenteon toimivuus ja kyky toimeenpanna palvelujärjestelmä siten, että se on kiinteästi alueen tarpeiden mukainen.

- Maakuntien resurssiriippuvuus ja vahva valtiollinen ohjaus ja valvonta kaventavat maakunnan itsehallintoa.
- Mikäli lainsäädäntö tukee alueen tarpeiden mukaisen palvelujärjestelmän rakentamista ja ylläpitämistä, voidaan olettaa, että maakunnalla on edellytyksiä parantaa palvelujärjestelmän yhdenvertaisuutta.

Mietintöluonnoksessa on vastattu perustuslakivaliokunnan huomautukseen maakuntien rahoituksen liittyen. Perusrahoitusta koskeva muutosta, jossa yksittäiselle maakunnalle annettaisiin mahdollisuus perustason rahoituksen lisäykseen, on palvelujen yhdenvertaisuuden kannalta perusteltu, koska sen varassa voitaneen estää maakunnan asukkaiden palvelujen vaarantuminen tai merkittävä heikkeneminen. Esitetty muutos paikkaa myös jonkin verran sitä, että maakunnille ei ehdoteta verotusoikeutta.

Lisäksi ns. systeemivirheen korjaamisen mahdollisuus on merkittävä varotoimi, jos maakuntien rahoitus osoittautuu käytännön tasolla riittämättömäksi useammassa kuin seitsemässä maakunnassa tai väestöltään suurissa maakunnissa (yli 40%). Tämä luonee palvelujärjestelmään ja sen toimintaedellytysten ylläpitämiseen kohtuullista varmuutta.

- Rahoitusmekanismin korjausmahdollisuudet parantavat jossain määrin asiakkaiden ja potilaiden mahdollisuutta saada tasavertaisesti ja riittävästi sote-palveluja.
- Yhdenvertaisten palvelujen takaamisen edellytys on maakunnan palvelutarpeita vastaava rahoitus.

Asiakassuunnitelma valinnanvapauden välineenä

On selvää, että ilman tehokasta ja osaavaa neuvontaa ja ohjausta erityisesti paljon palveluja tarvitsevien asiakkaiden mahdollisuus toimia sote-uudistuksen jälkeisessä palvelujärjestelmässä on erittäin vaikea. Tämän ongelman ratkaisemiseksi mietintöluonnoksessa täsmennetään asiakassuunnitelman roolia. Asiakassuunnitelmien teko ja ylläpito tulevat vaatimaan paljon työtä, eikä niiden toimivuus ainakaan alkuvaiheessa tule olemaan paras mahdollinen. Pelkona on suunnitelmien muuttuminen rutiiniomaisiksi, ilman todellisia tavoitteita toimiviksi papereiksi, etenkin kun asiakassuunnitelman sitovuutta on huomattavasti rajattu.

Luonnoksessa ilmaistaan nyt selkeästi, että asiakassuunnitelma ei luo asiakkaalle oikeutta palveluihin, vaan oikeuden tuottavat substanssilait ja tarve. Samalla muotoilu tarkoittaa myös sitä, että palveluntuottaja ei ole velvollinen antamaan asiakkaalle niitä palveluja joita asiakassuunnitelmassa on määritelty. Täsmennys on yksiselitteinen, mutta tulee tuottamaan asiakkaille ja potilaille, ainakin aluksi, väärin ymmärryksiä, koska he tulevat luottamaan siihen, että asiakassuunnitelma määrittää myös palvelujen saantia konkreettisesti. Asiakassuunnitelmaa koskevassa yleisperustelun viimeisessä kappaleessa (s. 32) valiokunta pesee kätensä nyt luonnostellun asiakassuunnitelman mahdollisista tulevista asiakaskohtaisista ongelmista.

Lisäksi asiakassuunnitelmaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että se on yhteenveto asiakkaan palveluista ja substanssilakien varassa tehdyistä asiakassuunnitelmista. Tällaisena asiakassuunnitelman *käytännön toteuttaminen ja tekninen ylläpito* tulee olemaan järkevää, mutta sen ohjausvaikutus ja ennen kaikkea palvelujen integraatiota vahvistava vaikutus saattaa olla liian heikko. Tilanne voi tulevaisuudessa olla toinen, mikäli asiakkaiden tietosuojan kysymykset ratkaistaan. Eli, tuottajilla olisi mahdollisuudet saada, salassapitosäännösten estämättä, kohtuullisen vaivattomasti tarvittava tieto myös substanssilakien varassa tehdyistä suunnitelmista, tarpeen mukaisilta osin. Tällöin ehdotettu asiakassuunnitelman malli voisi toimia kohtuullisena palvelukokonaisuuden hahmottamisen ja toteuttamisen välineenä sekä asiakkaan että palvelujen tuottajan kannalta. Asiakassuunnitelman yhteydessä käytettäisiin Kanta-palvelua, jonka toimivuus on nykyisellääänkin vaillinainen.

- Asiakassuunnitelma on välttämätön, jotta asiakkailla olisi kohtuulliset mahdollisuuden toimia osana monituottajamallista sote-palvelujen kokonaisuutta.
- Suunnitelman ylläpitäminen, toteuttaminen ja soveltaminen vaativat huomattavasti aikaa ja resursseja.
- Asiakassuunnitelma nyt esitettynä, yhteenvetoon perustuvana kokonaisuutena, ei kovin hyvin tule edistämään sote-integraatiota, mikä puolestaan vähentää palvelujen yhdenvertaisuutta.

- Asiakassuunnitelma on löyhäsidonnainen, mikä voi latistaa asiakirjan rutiininomaiseksi ja sellaisenaan merkitykseltään heikoksi.
- Asiakassuunnitelman sääntely jättää paljon sen varaan, miten hyvin asiakassuunnitelman implementaatio onnistuu. Onnistuessaan suunnitelma voi edistää asiakkaiden palvelujen yhdenvertaisuutta, päinvastaisessa tapauksessa päinvastoin.

Asiakasseteli

Asiakassetelin käyttöön on maassamme jo kohtuullisesti totuttu tietyissä terveydenhuollon ja sosiaalialan palveluissa. Valinnanvapauden laajetessa asiakassetelin käyttö yleistyisi ja vakiintuisi erityisesti sitä kautta, että maakunta ei voi olla ottamatta asiakassetelijärjestelmää käyttöön. Se, että asiakassetelin arvon määrittäminen on määritelty pykälätasolla kohentaa asiakkaiden yhdenvertaisuutta ja antaa heille turvan siitä, että palvelu on todella saatavissa setelin arvon varassa.

Setelin arvon määrän ja sen todellisen ostovoiman arviointiin on ryhdyttävä välittömästi toiminnan yleistyttyä, jotta nähdään, millaisia, minkä sisältöisiä ja miten laadukkaita palveluja asiakkaat käytännössä palvelusetelillä saavat.

Asiakassetelin käyttö tullee lisääntymään erityisesti sosiaalipalveluissa nykyisestään. Tässä toimivalla asiakassuunnitelmalla tulee olemaan iso rooli, on tärkeätä, että asiakassetelillä saatava palvelu ja asiakassetelin arvo kirjataan myös asiakassuunnitelmaan ei pelkästään erilliseen päätökseen.

- Asiakassetelin laajeneva käyttömahdollisuus voi vahvistaa erityisesti sosiaalipalvelujen valinnanvapautta nykyiseen verrattuna. Samalla se jossain määrin vahvistaa mahdollisuutta sote-integraatioon. Näin voi tapahtua, jos asiakassuunnitelmassa kyetään hahmottelemaan suoran valinnan palvelut, setelillä tuotettavat palvelut sekä mahdollinen henkilökohtainen budjetti siten, että ne kattavat *sekä tarvittavat sosiaali- että terveyspalvelut*. Edellä sanottu on palveluiden yhdenvertaisuuden kannalta merkittävää.
- Asiakassuunnitelman toimivuus on asiakasseteliin perustuvan ohjauksen ja valinnanvapauden kulmakivi.

Henkilökohtainen budjetti

Henkilökohtaisen budjetin osalta uusi säännös asiakkaan oikeudesta saada budjetti käyttöönsä palvelutarpeen ja substanssilakien perusteella on yhdenvertaisuuden osalta hyvä täsmennys. Palvelujen antajan ja asiakkaan tilannetta selkeyttää se, että budjetin

käyttökohteet on palveluittain ja laeittain määritelty sekä se, että budjetin suuruuden määrittelystä säännellään pykälätasolla.

Henkilökohtaisen budjetin arvon määrän ja sen todellisen ostovoiman arviointiin on ryhdyttävä välittömästi toiminnan yleistyttyä, jotta nähdään, millaisia, minkä sisältöisiä ja miten laadukkaita palveluja asiakkaat käytännössä henkilökohtaisen budjetin varassa tulevat saamaan.

- Henkilökohtaisen budjetin käyttömahdollisuus vahvistaa erityisesti sosiaalipalvelujen valinnanvapautta nykyiseen verrattuna. Samalla se jossain määrin vahvistaa mahdollisuutta sote-integraatioon. Tämä on palveluiden yhdenvertaisuuden kannalta merkittävää.
- Asiakassuunnitelman toimivuus on henkilökohtaisen budjetin onnistuneen käytön kulmakivi.

Alihankinta

Alihankinnan sääntelyn täsmentäminen selkeyttää palveluntuottajan asemaa sekä valvontaa. On selkeää, että erityisesti pienet yritykset ja järjestöt, joiden kohdalla palvelujen tuottaminen alihankintana tulee yleistymään, ovat kiinteämmin osana maakunnan palveluprosessia ja palvelujen laadun valvontaa. Asiakkaiden yhdenvertaisuuden ja palvelujen laadun kannalta on tärkeää, että henkilöstön pätevyysvaatimukset ja ammatilliset edellytykset olisivat pääsääntöisesti samaa luokkaa kuin suoran palvelujen tuottajan palveluissa.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen

Maakuntien roolin vahvistaminen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä voi edistää palvelujen yhdenvertaisuutta, mikäli eri sote-palvelutuottajien ja muiden hyvinvointialojen yhteistyö onnistutaan koordinoimaan ja saadaan aidosti toimimaan.

Merkittävää on maakunnan velvollisuus tukea ja tehdä yhteistyötä järjestöjen kanssa, koska järjestöillä on erittäin tärkeä rooli maamme sosiaalipalvelujen tuottamisessa. Monissa kunnissa järjestöjen tuottamat päihde- ja mielenterveyskuntoutuksen palvelut, päivätoiminta ym. ylläpitävät monia palveluja tarvitsevien ihmisten elämänlaatua.

Suomalainen terveydenhuolto on sairaanhoitopainotteista, joten esiin nostettu tavoite sote-keskusten ennalta ehkäisevän työn vahvistamisesta voi onnistuessaan edesauttaa asiakkaiden tasavertaisuutta.

Lopuksi

Olen lausunnossani arvioinut sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksia, erityisesti valinnanvapauslakiin liittyen, pohtimalla, miten esilläolevat muutokset pystyvät turvaamaan kansalaisten riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Olen pyrkinyt kiinnittämään huomiota seikkoihin, jotka ovat mietintöluonnoksissa muuttuneet aikaisemmin käsitellyistä hallituksen esityksistä.

Arvioni on, että sosiaali- ja terveysvaliokunta on vastannut perustuslakivaliokunnan huomautuksiin ja, että tehdyt muutokset ovat merkittävästi parantaneet säädösten sisältöjä. Monilta osin tehdyt muutokset parantavat asiakkaiden ja potilaiden mahdollisuuksia yhdenvertaisiin ja riittäviin palveluihin.

Edellä sanotusta huolimatta on todettava, että valinnanvapauslainsäädännössä on edelleen seikkoja, jotka asettavat sote-palveluja tarvitsevat ihmiset eriarvoiseen asemaan. Eriarvoisuus painottuu erityisesti sosiaalipalveluihin ja paljon palveluja tarvitseviin asiakkaisiin. Näkemykseni perustuu erityisesti siihen, että sote-keskusten palveluvalikoima ei tue sosiaalipalveluja laajasti tarvitsevien ihmisten saumatonta palvelukokonaisuutta. Heidän asiakaspolkunsa tulevat olemaan katkonaisia ja pirstaleisia, mikä johtaa eriarvoistumisen korostumiseen. Tämä olisi voitu välttää rakentamalla sote-keskuksista aitoja moniammatillisia yksiköitä. Nyt sosiaalipalvelujen tarvitsijat saavat ohjausta ja neuvontaa, mikä on ilman muuta tärkeätä, mutta ei tältä osin toteuta tarpeeksi selkeästi palvelujen yhdenvertaisuuden ja riittävyyden periaatetta.

Lisäksi asiakassuunnitelma, joka nyt esitetyssä muodossaan on teknisesti toimivampi, mutta käytännön painoarvoltaan heikompi, voi pahimmassa tapauksessa jäädä varsin merkityksettömäksi, kun sen ohjausvoima on todellisuudessa vähäinen

Vaasa 30.11.2018

Pirkko Vartiainen
Professori
Sosiaali- ja terveyshallintotiede
Vaasan yliopisto