

**Rovaniemen kaupungin asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle - HE 16/2018
vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta
sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauslain luonnokseen on tehty nyt hallituksen sopimat ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan edellyttämät muutokset. Luonnoksessa on otettu huomioon myös valmisteluun osallistuvien asiantuntijoiden ja virastojen näkemykset sekä lausuntokierroksen palaute. Edelleen lakiehdotukseen on tehty lainsäädännön arviointineuvoston pyytämät täsmennykset. Lakiluonnokseen on siis tehty kattavasti täsmennyksiä, muutoksia ja lisäyksiä edellisten perusteella.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistus ja asiakkaiden valinnanvapauden hallittu laajentaminen on tarpeellinen ja hyvä asia. Järjestämisvastuun siirtäminen isommalle toimijalle on kannatettavaa.

Valinnanvapausmallia on edelliseen lakiluonnokseen verrattuna jonkin verran selkeytetty. Kuitenkin se sisältää edelleen riskin kokonaisuuden hallinnan ja integraation toteuttamisen epäonnistumisesta järjestelmän johtamisen ja yksittäisen asiakkaan palvelujen näkökulmasta. Tämän myötä on edelleen siis olemassa riski kustannusten kasvusta ja palvelujen saatavuuden heikkenemisestä.

Palvelujen saatavuus parantunee kaupungeissa ja isoissa taajamissa, joissa on tarjolla todellisia vaihtoehtoja valinnoille. Muualla asiakkaan on mentävä sinne, missä palveluja on tarjolla. Monimutkainen järjestelmä voi asiakkaan näkökulmasta johtaa siihen, että kynnys hakeutua palveluihin nousee ja sitä kautta terveys- ja hyvinvointierot kasvavat.

Maakunnan palvelujen laatu voi parantua, jos alueen osaamisresurssia onnistutaan yhteensovittamaan ja käyttämään yhdenvertaisesti koko alueen väestön hyödyksi.

Kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta tosiasia on, että maakunnat ovat erilaisia. Tämän myötä on olemassa riski eri maakuntien kansalaisten eriarvoistumiseen valinnanvapauden käyttämisen mahdollisuuksissa. Tämä riski on olemassa myös maakunnan sisällä. Jos tarjontaa ei ole, ei voi myöskään valita. Laki antaa palveluntuottajalle mahdollisuuden rajata maantieteellisen alueen, jolla se toimii.

Lakiehdotuksen mukainen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan valinnanvapaus tarkoittaa käytännössä sitä, että ihminen listautuu valitsemansa sosiaali- ja terveyskeskuksen asiakkaaksi ja valitsee haluamansa suunhoidon yksikön. Asiakas saa täältä terveystalvija sekä ohjausta ja neuvontaa sosiaalipalveluista ja lisäksi maakunnan päättämiä muiden kuin yleislääketieteen erikoisaloihin liittyviä konsultaatio- ja vastaanottopalveluita vähintään kahdelta erikoisalalta. Lakiluonnoksessa on siirretty päätösvalta sote-keskuksen konsultaatiopalveluiden erikoisaloiista ja ammattihenkilöistä maakunnille, mikä on hyvä asia.

Sote-keskuksen palvelujen määrittely on ylätasoinen ja se voidaan tulkita hyvin monella tavalla. Maakunnissa täytyy määritellä tarkemmin, mikä kuuluu sote-keskuksen hoidettavaksi. Sote-keskuksen palveluihin kuuluu kuvantamis- ja laboratoriopalvelut, joita nämä toivottavasti voivat hankkia maakunnan liikelaitokselta tai muulta palveluntuottajalta. Tämä mahdollistaa pienempienkin palveluntuottajien toiminnan. Neuvola-, koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palveluiden eriytyminen erilleen sote-keskuksesta voi hankaloittaa näiden asiakkaiden ja perheiden palveluiden yhteensovittamista.

Suoran valinnan suunterveydenhuollon palveluiden määritelmä rajaa toimintaa verrattuna nykyiseen. Nyt terveystieteissä tehdään hyvin monipuolisesti hammaslääketieteen eri erikoisalojen hoitoja "yleishammaslääkäriin" toimesta, esim. hammasproteettista hoitoa. Esitysluonnoksen mukaan hammasprotetiikan osalta vain korjaukset kuuluvat suoran valinnan palveluihin. Luonnoksessa jää edelleen epäselväksi, viitataan "muu kuin hammaslääketieteen erikoisaloihin kuuluva" kohdalla erikoissairaanhoidotasoiseen hoitoon. Toisaalta 4. momentissa todetaan, että suunhoidon yksikössä tulee olla riittävä määrä konsultaatio- ja vastaanottopalveluja, lukuun ottamatta sairaalaolosuhteita edellyttäviä palveluja. Epäselväksi jää edelleen, viitataan tällä maakunnan liikelaitokseen sijoittuvaan suun erityistason hoidon yksikköön, joka tarjoaa näitä palveluja. Mikäli suun terveydenhuollon suoran valinnan yksikön palvelukokonaisuus jää suppeaksi, se ei välttämättä ole houkutteleva työpaikka nykyiseen laaja-alaiseen työhön tottuneille hammaslääkäreille.

Sote-keskuksiin palkatut sosiaalihuollon ammattihenkilöt antavat ohjausta ja neuvontaa, turvaavat palvelun jatkuvuutta ja muodostavat yhteistyörakenteita sote-keskusten ja maakunnan liikelaitoksen välillä. Integraation onnistumista ei voi kuitenkaan säilyttää yksittäisten ammattihenkilöiden toteutettavaksi. Varsinainen sosiaalityön osuus sote-keskusten "yhteydessä" on määriteltävä tarkemmin, muutoin se jää liikaa maakunnan harkinnan varaan ja voi pahimmillaan vaarantaa asiakkaan oikeuksia saada sosiaalihoitolain mukaista palvelua.

Liikelaitoksen on myönnettävä asiakkaalle asiakasseteleitä tietyissä palveluissa, esimerkiksi kotihoidossa, asumispalveluissa ja lääkinällisessä kuntoutuksessa. Lisäksi henkilöille, joilla on laaja ja pitkäaikainen avuntarve, voidaan antaa käyttöön henkilökohtainen budjetti, jonka avulla asiakas voi valita sopivia palveluja, esimerkiksi henkilökohtaisen avustajan.

Asiakkaalla on mahdollisuus käyttää myönnettyä asiakasseteliä myös muualla kuin omassa maakunnassa. Käytännössä tämä mahdollistaa sen, että asiakas voi hankkia kalliimpaa palvelua kuin mitä oma maakunta on määritellyt. Näitä tilanteita varten on määriteltävä laissa, kenen vastuulla on ylimenevät kustannukset.

Lain tarkoituksena on edistää sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden mahdollisuuksia valita palveluntuottaja. Asiakkaiden valinnanvapauden laajeneminen nähdään lähtökohtaisesti hyvänä asiana. Rovaniemen kaupungin alueella on tarjolla

sekä yksityisiä toimijoita että järjestöjä, joten asukkailla on realistisia mahdollisuuksia tehdä lain mahdollistamia valintoja. Uudistus nähdään myös alueen elinvoiman vahvistajana, sillä kaupungissa on mahdollista syntyä uutta palvelutarjontaa ja uusia innovaatioita, jotka voivat tukea koko Lapin maakunnan sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjontaa.

Lapin maakunnan harvempaan asutuilla seuduilla valinnanvapauden saavuttaminen tulee olemaan kuitenkin haasteellista, etenkin suoran valinnan palvelujen osalta. Maakunnan tulee varmistaa kuitenkin, että todellista valinnanvapautta on kuntalaisilla käytettävissä myös muissa kuin suoran valinnan palveluissa. Mitkä ovat maakunnan keinot varmistaa tämä? Tällä hetkellä kotona asumista tukevaa ja tulevaisuudessa asiakassetelillä hankittavaa palvelua (kotihoito, -palvelu, -sairaanhoito) tuottavien tahojen valikoima voi olla suppea, eikä kaikkia mahdollisia asiakkaita välttämättä pystytä nykyistenkään palveluntuottajien toimesta palvelemaan.

Palveluntuottajaksi hakeutumisen mahdollistaminen ja hakuprosessin helpottaminen (lakiesityksen 8 luku) uusille pienyrittäjille etenkin pienimmissä kunnissa tulee olemaankin keskeisessä asemassa sen suhteen, syntykö asiakkaalle todellisia valinnanmahdollisuuksia. Mikäli uutta palvelutuotantoa syntyy, asiakkaan palvelujen saanti voi nopeutua ja vaihtoehtoja tulla lisää. Palvelutuotannon määrällisen kasvun lisäksi tarvitaan erilaisia innovatiivisia palveluja, joista asiakkaalla on mahdollisuus valita.

Mikäli uutta palvelutuotantoa ei synny, vastaa maakunta siitä, että asiakas saa tarvitsemansa palvelut. Maakunnan on turvattava yhdenvertaiset palvelut kaikissa tilanteissa ja ylläpidettävä valmiutta järjestää ja viime kädessä tuottaakin asukkaiden tarvitsemat palvelut, vaikka alueella olisi kattavasti yksityistä palvelutuotantoa. Asiakashan voi valita, ettei hän käytä esim. asiakasseteliä. Tästä näkökulmasta järjestelmässä on edelleen riski päällekkäiselle toiminnalle ja kustannuksille.

Asetetut tavoitteet asiakkaan valinnanvapaudesta ovat kannatettavia ja nimenomaan kuntalaisen näkökulmasta tervetulleita. Tosiasiallisesti tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan ajattelun ja asenteiden muutosta sekä kuntalaisten keskuudessa että sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnassa. Lisäksi tarvitaan erityistä huolenpitoa heistä, jotka eivät pysty valinnanvapautta muiden tavoin hyödyntämään esim. toimintakyvyn vajeiden vuoksi. Tämän asian huomioiminen tulee olemaan yksi maakunnan toiminnan suuri haaste.

Lakiesityksen 32 §:n mukaisen palveluohjauksen, neuvonnan ja asiakkaan rinnalla kulkemisen tarve korostuu ja lisääntyy ja tähän tarvitaan riittävä määrä henkilöstöä sekä maakunnan liikelaitoksessa että palvelutuotannossa. Kun tässä onnistutaan, estetään palvelujen pirstaloitumisesta aiheutuva kustannusten kasvu ja turvataan asiakkaan palvelun jatkuvuus. Lakiluonnoksessa piilee edelleen riski asiakkaan palvelujen yhteensovittamisen onnistumisesta ja siitä, ettei kenelläkään ole

kokonaisvastuuta. Lakiluonnoksen 5 §:n määrittelemän asiakassuunnitelman laatimisen velvoite laaja-alaisesti yhteensovitettuja ja paljon palveluja tarvitsevan asiakkaan osalta tulee olemaan haaste, jo yksistään tietojärjestelmätasolla.

Maakunnille tarjotaan muutostukea, sillä uudistuksen toteutumisen kannalta on keskeistä se, miten maakunta käytännössä toteuttaa asukkaidensa valinnanvapauden alueensa erityispiirteet huomioivalla tavalla. Lapin maakunnassa huomioon otettavia erityispiirteitä ovat mm. erittäin pitkät välimatkat ja maan alhaisin väestötiheys. Suurin osa väestöstä on keskittynyt kolmen kaupunkiseudun Rovaniemen, Kemin ja Tornion alueelle. Palveluiden tarve nähdään Lapissa keskimääräistä suurempana, sillä THL:n sairastavuusindeksi ja useat hyvinvoinnin ja terveyskäyttäytyminen indikaattorit ovat heikommalla tasolla kuin maassa keskimäärin. (Tiedosta arviointiin tavoitteena paremmat palvelut, Sosiaali- ja terveyspalvelut Lappi, Asiantuntija-arvio kevät 2018.)

Rovaniemellä on iso määrä henkilöstöä siirtymässä maakunnan palvelukseen. Tuleva muutos aiheuttaa todennäköisesti liikehdintää eri tuottajien ja maakunnan henkilöstön välillä. Osaavasta henkilökunnasta syntyy kilpailua, sillä jo nykyisellään on tietyistä ammattiryhmistä ja osaajista vajetta sekä Rovaniemen että koko maakunnan alueella. Maakunnan tulee huolehtia, ettei syntyvä kilpailu henkilöstöstä vaikuta asiakkaiden palveluihin negatiivisesti vaihtuvan henkilökunnan ja ajoittaisen henkilöstöpulan muodossa. Maakunnalla on mahdollisuus hyvällä henkilöstöpolitiikalla vaikuttaa asukkaiden palvelujen laatuun.

Eduskunta päättäneen valinnanvapauslain hyväksymisestä kesäkuussa 2018. Lakiehdotuksen vaiheistetun aikataulun mukaisesti maakunnat alkavat järjestää julkiset sosiaali- ja terveyspalvelut vuoden 2020 alusta. Syksystä 2019 alkaen asiakas voi valita maakunnan liikelaitoksen eli sen maakunnan, jonka palveluissa asioi. Viimeistään 1.7.2020 maakunta ottaa käyttöön asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin. Sosiaali- ja terveyskeskukset aloittavat toimintansa viimeistään 1.1.2021 ja suunhoidon yksiköt 1.1.2022. Lain toimeenpanon ehdotettu vaiheistaminen nähdään hyvänä asiana kaikkien osapuolien näkökulmasta (järjestäjä, tuottaja, asiakas, henkilöstö). Toisaalta aikataulutusta tulee olemaan edelleen tiukka ja valinnanvapauden toimeenpano vaativaa.

Maakuntien valmistelu on edennyt eri tahtiin, joten valinnanvapaus laajenee joissain maakunnissa jo vuosina 2018-2021 sosiaali- ja terveyskeskuksia ja suunhoitoa koskevinä pilotteina. Myös asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetoinnin pilotteja toteutetaan vuosina 2018-2019. Lapin maakunta on hakenut henkilökohtaisen budjetin pilotointia, joka aloitetaan alueella, mikäli lainsäädäntö tulee voimaan ja määräraha myönnetään.

Pilotin myötä alueella päästään konkreettisesti luomaan mm. järjestelmät, joiden avulla asiakas saa oikeaa ja selkeää tietoa erilaisista vaihtoehtoista ja kustannuksista. Näin hän voi valita palveluntuottajat oman tarpeensa mukaisesti. Kaikkinensa valinnanvapauden toteutuminen Lapin alueella vaatii tietojärjestelmien

yhtenäistämistä ja asiakkaan kannalta tiedon helppoa saatavuutta sekä ymmärrettävyyttä.

Ministeriöiden tekemän lakiehdotuksen vaikutusten arvioinnin perusteella todetaan, että ehdotettua mallia ei ole sellaisenaan toteutettu missään muualla, joten kokemustietoa sen seurauksista ja vaikutuksista ei ole käytettävissä. Parhaillaan käynnissä olevista ja vielä käynnistymässä olevista piloteista tullaan saamaan tarpeellista kokemus- ja tutkimustietoa valinnanvapauden toteutumisesta ja sen vaikutuksista käytännössä.

Muutoksen toimeenpanon onnistumisessa nähdään merkityksellisiksi erityisesti järjestäjän johtamisosaaminen, asiakkaiden ohjaus- ja neuvontapalvelun toteutuminen uudistuksen alkuvaiheesta lähtien sekä onnistunut tietojärjestelmien kehitystyö. Muutosprosessi edellyttää investointeja valinnanvapausjärjestelmän rakentamiseksi uudistuksen alkuvaiheessa. Kuten aiemmissa Rovaniemen kaupungin lausunnoissa todetaan, maakunnille siirtyy suuri vastuu muutoksen onnistuneesta toimeenpanosta ja sosiaali- ja terveystalouden yhdenvertaisesta järjestämisestä tulevaisuudessa.