

Eduskunnan sosiaali- terveysvaliokunta

Kirsi Kuusinen-James

Johtaja

Päijät-Hämeen ja itäisen Uudenmaan sosiaalialan osaamiskeskus Verso -liikelaitos

ASiantuntijalausunto Koskien seuraavaa hallituksen esitystä:

HE 16/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

<https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+16/2018>

Valiokunta pyysi lausunnonantajia tarkastelemaan esitystä **yleisesti kokonaisuutena sekä lisäksi erityisesti asiakassetelijärjestelmän toteutusta.**

Kiitän tilaisuudesta kommentoida valinnanvapauslakiesitystä, joka on merkittävä uudistus sekä asiakkaan aseman että koko palvelujärjestelmän kehittymisen näkökulmista. Lausuntoa varten olen konsultoinut sosiaalialan osaamiskeskusjohtajaverkostoa, Verson henkilöstöä ja toimialueen sosiaali- ja terveysjohtoa sekä Sosiaalityön uraverkostoa. Tarkastelen ensiksi lain tavoitteita ja sen jälkeen valinnanvapauden työkaluista erityisesti asiakasseteliä.

Lain tavoitteena on edistää sosiaali- ja terveydenhuollon *asiakkaiden mahdollisuuksia valita palveluntuottaja, parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua sekä vahvistaa palvelujärjestelmän kannusteita kustannusvaikuttavaan toimintaan ja jatkuvaan kehittämiseen.*

Asiakkaan mahdollisuus valita palveluntuottaja paranee – valinta on kapea; tuottajien vertailua varten pitää olla riittävästi tietoa ja tukea

Asiakkaan mahdollisuus valita palveluntuottaja ja palvelua tuottavat ammattihenkilöt sijoittuu Julian Le Grand (2007) esittämissä valintadimensioissa *kuka, mitä, missä, milloin ja miten* ensimmäiseen kohtaan. Terveysaseman valinta on ollut voimassa jo vuodesta 2014 alkaen, mutta vain vajaa 10 % on vaihtanut terveysaseman. Palveluntuottajan valinta ei ole kaikille asiakkaille kovin merkittävä, vaan moni asiakas toivoo **palvelujen saatavuuden lisäksi palveluntuottajan valintaa laajempaa osallistumista omien palveluidensa rakentumiseen.** Henkilökohtainen budjetti avaa kuitenkin tuottajaa laajemmat valintamahdollisuudet.

Asiakkaan mahdollisuus valita palveluntuottaja edellyttää, että hänen **palvelutarpeensa täyttävät palvelunsaantikriteerit**, tuottajia on useampia ja **tuottajista on saatavilla tietoa vertailujen ja valintojen tueksi.** Asiakasohjauksen merkitys tiedon välittämisessä ja valintojen teon tuessa on läheisten lisäksi keskeinen. Valinnanvapauden myötä palvelurakenne pirstaloituu, joten maakunnissa tarvitaan **toimivat tietojärjestelmät ja uudenlaisia integraatiota tukevia toimintamalleja.**

Palveluiden saatavuus paranee – Miten turvataan toimintaedellytykset sekä tuottajille että palvelun saajille?

Valinnanvapauteen perustuvan järjestelmän oletuksena on, että palveluntuottajia ja/tai toimipaikkoja tulee lisää ainakin tiheämmin asutuille alueille. **Palveluntuottajien määrän kasvu riippuu siitä, millaisia tuotantovaatimuksia yrityksille asetetaan ja miten yrittäjien tekemä työ kompensoidaan.** Jos tuottajille maksettava korvaus on matala, osa yrityksistä ei lähde mukaan tai niillä on vaikeuksia tuottavuudessa. Pienessä kunnassa tuotannon jakautuessa useammalle tuottajalle

riskinä on myös se, ettei asiakaspohja riitä kenellekään. Kunnissa tapahtuu tuotannon keskittymistä ja vaihtoehtojen vähenemistä myös, jos pienet tuottajat eivät pysty vastaamaan hintakilpailuun.

Palveluiden saatavuus riippuu tarjonnan lisäksi myös kysynnästä eli lähinnä siitä, onko asiakkailla varaa maksaa palvelun omavastuusuutta. Asiakasmaksulain kokonaisuudistuksen eriaikainen valmistelu on ongelmallista. Palvelujen **saatavuus ei parane, jollei asiakkailla ole varaa ostaa niitä**. Moni joutuu jo tällä hetkellä tulemaan toimeen liian vähäisin palveluin korkeiden asiakasmaksujen vuoksi. **Uudistusten yhteydessä esitetty** kolmen miljardin euron **säästötavoite johtanee asiakasmaksujen nousemiseen ja siten palveluiden saatavuuden vaikeutumiseen tai oheneviin palveluihin**, joita asiakkaat voivat täydentää lisälaadulla tai -palveluilla. Tilanne muodostaa riskin niille asiakkaille, jotka eivät voi omin varoin hankkia täydentäviä palveluja.

Palvelujen laatu paranee - niitä ei kuitenkaan vertailla tai vaihdeta, eikä laatua mitata yhteisillä mittareilla

Kilpailun ja asiakkaan valintojen uskotaan usein toimivan siten, että niiden avulla ns. ”mädät omenat” eli huonolaatuista palvelua tai asiakkaan kohtelua tuottavat yritykset karsiutuvat pois. Oman väitöstutkimukseni tuloksena voi kuitenkin todeta, että **palveluntuottajia ei juurikaan vertailla, niiden toiminnasta ei valiteta eikä niitä vaihdeta**. Pitkäkestoisessa asiakkuudessa asiakkaan ja työntekijän välille muodostuu myös luottamukseen perustuva vuorovaikutussuhde, jota ei hevin rikota. Tästä syystä **laadussa korostuu usein pikemminkin jatkuvuus kuin vaihtaminen**.

Asiakastyytyväisyys yksityisissä ja julkisissa sosiaalipalveluissa on hyvin yhteneväinen.

Vaikka hoitajien koulutustasoa ja -määrää säännellään, isojen yritysten henkilöstön määrä ja koulutustaso on usein matalampi (mm. Glendinning 2008, Szebehely 2012). Pyrkimys parantaa laatua esimerkiksi henkilöstön määrää tai koulutustasoa nostamalla voi hintojen nousun myötä paradoksaalisesti karkottaa osan asiakkaista (Rostgaard 2006; Sandberg 2012). Mikäli eri tuottajien palvelut ovat asiakkaalle samanhintaisia, hinnan sijaan **joustovara on haettava joko palveluiden tehokkuuden lisäämisestä tai laadun laskemisesta tai molemmista**. Tästä syystä **valtakunnallisen laadunhallintajärjestelmän tulisi olla valmiina jo järjestelmän käyttöönottovaiheessa**.

Vahvistaa kannusteita kustannusvaikuttavaan toimintaan ja jatkuvaan kehittämiseen – sopimusohjaus keskeistä, julkisen tuotannon kustannustehokkuus pienenee

Palveluntuottajien toimintaa ohjaavien kannusteiden linjaaminen on yksi keskeisistä tekijöistä järjestelmän toimivuuden kannalta. Kustannusvaikuttavuutta voidaan hakea vanhojen toimintamallien uudistamisesta ja muista innovaatioista, joiden toivotaan leviävän tuottajilta toiselle. Hyvien toimintamallien leviäminen on toki järjestäjän, muttei välttämättä tuottajien intressissä. **Järjestäjän kustannuksia lisää valinnanvapausjärjestelmän luonti ja ylläpitäminen. Julkisen tuottajan kulut kasvavat skaalaedun menettämisen ja varautumisvelvoitteen vuoksi**, sillä liikelaitoksen on tuotettava palvelu, mikäli yksityistä vaihtoehtoa ei ole tarjolla tai ei valita.

Asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti

Esityksen mukaan sosiaalihuollon osalta *Maakunnan liikelaitoksen olisi tarjottava asiakasseteli valinnanvapauslakiluonnoksen 24 §:n 1 momentissa säädetyissä palveluissa: osa sosiaalisen kuntoutuksen palveluista, kotipalvelu, kotihoito, asumispalvelut, vammaisten henkilöiden työtoiminta*.

Sosiaalisen kuntoutuksen paikka kuntoutusjärjestelmän kokonaisuudessa ja sen **sisältö on vielä jäsentymätön**. Sosiaalinen kuntoutus voidaan nähdä osallisuuden lisäämisenä ja työelämäosallisuutta vahvistavana. **Kuntouttavan työtoiminnan lakia** ollaan parhaillaan **uudistamassa** ja **työelämäosallisuuden vahvistaminen saattaa siirtyä** maakunnan kasvupalveluiden tehtäväksi. Tähän maastoon on vaikea yhdistää maakuntia velvoittavan asiakasetelin käyttöönottoa. **Seteli soveltunee työelämäosallisuutta vahvistavien palveluiden** hankintaan mikäli ne jäävät sosiaali-

työn vastuulle, mutta **asiakkaan osallisuutta tukevan toiminnan osalta seteli näyttäytyy ongelmallisempänä**. Sosiaalisen kuntoutuksen asiakkaalla on usein pitkäkestoisia vaikeuksia elämänhallinnassa, jolloin he tarvitsevat paljon apua palveluntuottajan valinnassa. Kolmannen sektorin **kohtaamispaikka- ja vertaisryhmätoiminnalla** on myös usein suuri merkitys asiakkaiden osallisuuden lisääjänä ja **tätä ei tule vaarantaa** siirtämällä toiminta markkinoille.

Maakunta voi päättää ottaa setelin käyttöön myös muissa palveluissa kuten neuvolatoiminnassa. **Neuvolatoiminnan ympärille kehitetään LAPE -muutosohjelmassa perhekeskustoimintamallia**. Perhekeskus verkostoi yhteen hajanaisia lapsiperheiden palveluita kuten sosiaali- ja terveyspalveluita, varhaiskasvatusta, opetuspalveluja, järjestöjä ja seurakuntia sekä tuo myös erityispalveluja lähelle lapsia, nuoria ja perheitä heidän kasvuympäristöihinsä. **Asiakasseteli vaarantaa hyvin toimivan neuvolajärjestelmän ja perhekeskustoiminnalla tavoitellun lapsiperheiden tuen kokonaisuuden muodostumisen**. Neuvolan mahdollinen siirtyminen valinnanvapauden piiriin on **haaste myös varhaisen tuen näkökulmasta**. Varhainen tuki vähentää korjaavien palveluiden käyttöä, mutta edellyttää jatkuvuutta. Sama työntekijä herättää luottamusta, jolloin perheet kertovat asioista varhaisemmassa vaiheessa ja myös työntekijä tunnistaa tuen tarpeen aiemmin.

Erityistä tukea tarvitsevien perheiden osalta sosiaalihuoltolain mukaisen **perhetyön järjestäminen asiakassetelillä** voi tuoda haasteen yhdyspinnassa maakunnan järjestämän **lastensuojelun kanssa**, jolloin tulkinta lastensuojelun tarpeesta voidaan tehdä liian myöhään tai liian aikaisin. Asiakasseteli soveltuu sen sijaan hyvin esimerkiksi omaishoitajien vapaiden sekä vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun järjestämiseen.

Esitys lisää keinoja luoda tarkoituksenmukaisia palvelukokonaisuuksia paljon palveluja käyttäville esimerkiksi **henkilökohtaisen budjetin** kautta. **Henkilökohtainen budjetti toimii kansainvälisten kokemusten mukaa suhteellisen hyvin vammaispalveluissa**, mutta **ikäkäiden, runsaasti palveluja tarvitsevien henkilöiden osalta, asiakkaan omat voimavarat budjetin käyttöön on koettu usein riittämättömiksi**. Esityksen kirjaus henkilökohtaisen budjetin sekä asiakassetelin suhteesta jää epämääräiseksi ja ilmeisesti maakunnan päätettäväksi:

Maakunnan liikelaitoksen tekemän palvelutarpeen arvioinnin perusteella asiakkaalle voitaisiin myöntää tietyissä palveluissa asiakasseteli tai henkilökohtainen budjetti, joiden perusteella asiakas voisi valita palveluntuottajan.