

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

ASiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 16/2018) sekä sosiaali- ja terveysministeriön siitä 18.6.2018 antamasta vastineesta

Kiitän pyynnöstä antaa asiantuntijalausunto otsikon asiasta. Pynnön mukaisesti keskityn tässä lausunnossa lainsäädännön toimenpanon vaiheistukseen ja pilottien käyttämiseen sen osana. Näiden näkökulmien lisäksi käsittelen lausunnon loppuosassa lyhyesti STM:n vastineeseen sisältyviä muutoksia asiakassuunnitelmaa koskeviin säädöksiin. Muilta osin viittaan 10.4.2018 sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamaani lausuntoon, jossa esitetyt huomiot ovat pääsääntöisesti ajankohtaisia vielä STM:n antaman vastineen jälkeenkin.

Lainsäädännön toimeenpanon vaiheistus. Suoran valinnan palvelujen, asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin käyttöönotto mullistaa niiden piirissä olevien palvelujen tuotannon ohjaamisen logiikan. Aiemmin järjestämisvastuussa olevat kunnat ovat pystyneet valvomaan palvelutuotantoa joko oman tuotannon sisällä tai muiden tuottajien kanssa tehtyjen palvelusopimusten kautta. Kun raha seuraa potilasta / asiakasta ja palvelutuottajat kilpailevat keskenään, syntyy uudenlaisia palvelutuotantoa ohjaavia kannustimia. On luultavaa, että kannustimet siirtävät palvelujen painopistettä niin maantieteellisesti, palvelutyypin kuin asiakasryhmien osalta (tätä olen käsitellyt tarkemmin lausunnossani 10.4.2018).

Maakuntien tehtävä palvelujen järjestäjänä on varmistaa, että uusissa ja mahdollisesti nopeastikin muuttuvissa olosuhteissa kaikkien ihmisten perustuslaillinen oikeus riittäviin palveluihin toteutuu. Kuten kokonaisuudistusta arvioinut kansainvälinen ryhmä painotti (Couffinhal, Cylus, Elovainio ym. 2016), markkinaohjautuvaan järjestelmään siirryttäessä palvelujen järjestäjällä on oltava riittävästi resursoitujen organisatoriset valmiudet palvelujärjestelmän strategiseen ohjaukseen, mukaan lukien toimintaa ja sen laatua luotettavasti mittaavat seuranta- ja tietojärjestelmät. Koska tällaisia ei vielä ole, arviointiraportin vahva suositus oli luoda toiminnan ohjauksen infrastruktuuri ensin, ja siirtyä markkinaohjautuviin ratkaisuihin vasta tämän jälkeen.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastineessa esitetyt kuuden kuukauden pidennykset henkilökohtaisen budjetin ja asiakassetelin käyttöönottoon sekä 12 kuukauden pidennys sosiaali- ja terveyskeskusten toiminnan aloitukseen ovat selkeästi liian lyhyet edellä kuvattuun haasteeseen vastaamiseksi. Jotta arviointiraportin hyvin perusteltuun huoleen voitaisiin vastata, tarvittaisiin useiden vuosien lisäaika. Liian nopean toimeenpanon tilanteessa maakunnat eivät ehdi vakauttaa toimintaansa eivätkä kytkeä demokraattista päätöksentekoa maakunnan omaan valinnanvapauslainsäädännön suunnitteluun.

Edelliseen huomioon liittyvänä yksityiskohtana totean, että asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin käyttöönoton vielä sosiaali- ja terveyskeskuksiakin pikaisempi siirtymäaikataulu ei ole perusteltu. Siirtyminen kuntien tekemistä palvelusopimuksista em. instrumenttien käyttöön on vielä suurempi kertaluontoinen muutos markkinatilanteessa kuin sosiaali- ja terveyskeskusten aloittaminen. Tuore esimerkki ratkaisevasti yksinkertaisemmasta muutosprosessista - toimeentulotuen siirto kunnilta Kelaan - antaa vakavan varoituksen. Ohjausta ei ole varaa rakennella toimivaksi vasta järjestelmän jo toimiessa. Palvelujen keskeyttämättömällä toimivuudella on ratkaisevan tärkeä merkitys monien ihmisten ihmisarvoiselle elämälle.

Pilotoinnit. Lakiesityksen sisältämät pilotoinnit ovat poikkeuksellinen ratkaisu lainsäädännön toimeenpanossa. Aiempaan kokemukseen tai tutkimukseen perustuvaa asiantuntija-arviota pilottien toimivuudesta on siksi vaikea antaa. Pidänkin tärkeänä, että pilottimenettelyn toimivuutta arvioitaessa kuullaan erityisen tarkasti maakuntien keskeisessä valmisteluvastuussa olevia henkilöitä.

Ulkopuolisen asiantuntijan näkökulmasta oleellisilta näyttävät seuraavat näkökohdat:

- Kun vielä säätämättömiä lakeja pilotoidaan sillä ajatuksella, että lakien toimeenpano alkaa välittömästi pilottien jälkeen, herää kysymys toiminnan luonteesta. Voidaanko pilotoinnin perusajatuksen mukaisesti saatuja kokemuksia käyttää lopullisen säädöspohjan muokkaamiseksi? Koska näin ei näyttäisi olevan, toiminta ei ole niinkään aitoa pilotointia kuin lakiesityksen varhennettua toimeenpanoa.
- On myös syytä kysyä, kuinka hyvin lyhyiden määräaikaisten kokeilujen kulku soveltuu täyden toimeenpanon valmisteluun. On luultavaa, että (yksityiset ja julkiset) palvelutuottajat tulevat toimeenpanemaan omia strategioitaan vasta uuden markkinatilanteen ”pysyvissä” olosuhteissa. Toisaalta pilottiolosuhteita voidaan käyttää markkinointiin tuottamalla parempia tai edullisempia palveluja kuin mihin ollaan valmiita pysyväluonteisen järjestelyn aikana. Kaiken kaikkiaan pilottien kyky simuloida tulevaa kehitystä on siis rajallinen.

- Jo käynnistynyt kehitys viittaa siihen, että muutaman vuoden kuluessa palvelumarkkinoille syntyy rinnakkaisia oligopoleja. Muutama suuri toimija ottanee haltuunsa valtaosan yksityisistä sote-keskuksista, toiset toimijat mahdollisesti valtaosan henkilökohtaisen budjetin ja asiakassetelin kautta rahoitettavista palveluista. Tällaisesta vaikeasti ohjattavasta kokonaisuudesta nopeat pilotit eivät riitä tuottamaan työkaluja maakunnille. (E erityisen ongelmallista oligopolisoituminen on palveluasumisessa, jossa korvaavan kapasiteetin tuottaminen on kallista ja aikaa vievää.)
- Pilottien nopeaan toteutusaikatauluun on sisällytetty keskitetty, melko raskas ja hakijan kannalta lopputulemaltaan huonosti ennakoitava arviointiprosessi. Pilottien antama tuki maakunnille tukisi pitkäjänteistä kehitys- ja toimeenpanotyötä paljon paremmin, jos maakunnilla itsellään olisi enemmän valtaa ja liikkumatilaa pilottiin kohdennettujen voimavarojen suuntaamisessa.

Asiakassuunnitelmat. Koko lainsäädäntöpaketin vaikutukset palvelujen laatuun ja kokonaiskustannustasoon riippuvat paljon siitä, kuinka hyvin se edistää palveluintegraatiota. Palveluintegraation toteuttaminen on erityisen vaativa tehtävä markkinaohjautuvassa monituottajamallissa. Jo alkuperäisen lakiesityksen kohdalla heräsi vakava huoli siitä, onko suunniteltu asiakassuunnitelma riittävä työkalu integraation varmistamiseksi. STM:n vastineeseen sisältyvät muutokset asiakassuunnitelmaa koskeviin säästöksiin heikentävät asiakassuunnitelman merkitystä entisestään. Asiakassuunnitelman jaettu laatimisvastuu ja julkilausuttu luonne palvelutuottajia ei-sitovana asiakirjana varmistaa sen heikon ohjauskyvyn.

Tampereella 17.8.2018



Juha Teperi

Dekaani

Tampereen yliopisto / yhteiskuntatieteiden tiedekunta

