

Sosiaali- ja terveysministeriö
kirjaamo@stm.fi

Viite: STM091:00/2017, STM/3421/2017

Kuntoutuksen toimialayhdistyksen lausunto asiakasseteliä ja henkilökohtaista budjettia koskevista asiakirjamalleista

Kuntoutuksen toimialayhdistys lausuu asiakasseteliä koskevasta hallintopäätöksen malliehdosta sekä kotikuntoutuksen palvelukuvauksesta. Henkilökohtaisen budjetin osalta lausutaan korvaustyöryhmän muistiosta. Malliasiakirjojen valmistelu on jatkunut aiemmin järjestetyn sote-keskuksiin liittyneen lausuntokierroksen sekä työpajojen jälkeen. Lausunnossa ei oteta kantaa niinkään lausuttavien dokumenttien sisällöllisiin yksityiskohtiin vaan nostetaan esille enemmänkin yleisiä ja periaatteellisia lähtökohtia.

Yleisiä huomioita

Maakunta ja sote -uudistuksen tavoitteiden mukainen toteutuminen vaatii kansallista tukea. Idea malliasiakirjoista tukemaan valinnanvapauden käyttöönottoa ja toteutumista maakunnissa on hyvä. Palvelujen järjestäjien tulee pystyä hallitsemaan palveluntuottajien verkostoa osin uudenlaisessa toimintaympäristössä ja nykyistä hieman laajemmassa mittakaavassa. Malliasiakirjat edesauttavat yhtenäisten käytäntöjen syntymistä maakuntiin ja tukevat ihmisten tasapuolisen kohtelun toteutumista.

Vanhasta pitää uskaltaa irrottautua

Toimialayhdistyksen yksi viesti tälle hallituskaudelle ja ennen muuta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän uudistamiseen on ollut se, että onnistumme uudistamisessa viemällä palvelujärjestelmäämme hallitusti ja määrätietoisesti kohti uudenlaisen yhteisvastuun aikakautta. Nykymallista yhteisvastuun ideaa pitää pystyä ja uskaltaa haastaa ja tarkastella uudenlaisista lähtökohdista. Yhteisvastuuta tulee toteuttaa yksilön osallistamisen ja omien valintojen kautta, ei niinkään ylhäältä alas annettujen veloitteiden ja normien kautta.

Yksi keskeinen lähtökohta on myös se, että palvelujen tuloksekas järjestäminen, tuottaminen ja ohjaus tai palvelujärjestelmän kehittäminen eivät toteudu ohjeistuksia lisäämällä, normeja tiukentamalla tai resursoimalla valvontaan. Tämän tiedämme nykyjärjestelmästä saaduista kokemuksista. Esimerkiksi nykyiset järjestäjät eivät pysty täyttämään kaikilta osin edes lakisääteisiä veloitteitaan. Toisaalta tiedämme, että työterveyshuollossa, Kelan rahoittamissa palveluissa (ns. kelakorvaukset) ja esimerkiksi kuntien ostopalveluissa pystytään tuottamaan laadukkaita ja asiakaslähtöisiä hoidon ja hoivan palveluja voimassa oleva lainsäädäntö huomioiden ilman raskaita sääntökirjoja ja raportointivelvoitteita.

On selvää, että sosiaali- ja terveysalalla markkinoita säännellään. Tämä on tärkeää mm. siksi, että ihmiset saavat heille kuuluvat palvelut. Menetämme kuitenkin niitä hyötyjä, joita markkinaehtoisesta toiminnasta on saatavissa, jos sovellamme samankaltaista tai jopa pidemmälle

vietyä sääntelyn ja ohjauksen logiikkaa kuin mihin on totuttu kuntien ja kuntayhtymien tuot- taessa palveluja julkisena toimintana. Meidän pitää pystyä siirtymään kohti luottamuksen ilma- piiriä ja painottaa huomiota palvelun lopputulokseen. Tässä tärkeä väline maakunnille on tiivis vuoropuhelu palveluntuottajien kanssa mahdollisuuksista, kustannuksista ja laadusta. Ehtoja, vaatimuksia ja sääntelyä ei tule kohdistaa niinkään siihen, miten palveluntuottaja hyvään lop- putulokseen pääsee.

Selkeyttä dokumentteihin

Valmisteilla olevissa asiakirjamalliluonnoksissa on toki otettava huomioon voimassa oleva sekä valmisteilla oleva sääntely. Niiden tulisi tukea maakuntia järjestämistehtävässä, edistää järjes- täjien ja tuottajien yhteistyötä sekä osaltaan varmistaa ihmisille tarpeenmukaiset palvelut jous- tavasti ja kustannustehokkaasti. Tässä muodossa niiden lisäarvo ei ole paras mahdollinen ja ne tulevat aiheuttamaan mm. lisätyötä tuottajille ja järjestäjille.

Keskeinen ongelma tulee hyvin esille, kun tarkastellaan asiakaseteleitä varten valmisteltua "Hallintopäätöksen ehdot asiakirjamallia" ja "Kotikuntoutuksen palvelukuvausta". Molempien dokumenttiluonnosten etusivulla todetaan, että *asiakirjamallin tarkoituksena on tukea maa- kuntia valinnanvapauslain mukaisten ehtojen asettamisessa palveluntuottajille*. Dokumentteilla on sama tarkoitus? Käytännössä tämä tulee esille siten, että dokumentit ovat sisällöltään liian samanlaisia ja päällekkäisiä. Asiat tulisi jakaa selkeämmin niihin asioihin, jotka ovat hallinto- päätöksen ehtoja ja niihin, jotka ovat palvelun kuvausta.

Toinen ongelmatiikkaa aiheuttava asia on se, että asiakaseteliin liittyvään asiakirjamalliin sekä kotikuntoutuksen palvelukuvaukseen on sisällytetty muutakin kuin ehtoja palveluntuottajille tai kyseessä olevan palvelun palvelukuvausta. Molemmat dokumentit sisältävät asioita, jotka ovat yleistä STM:n ohjausta suhteessa maakuntiin, ehtoja palveluntuottajille, yleisiä kuvauksia ja tavoitteita palvelujen tuottamiseen liittyen sekä voimassa olevan lainsäädännön kertaamista.

Dokumenttien tarkoitukset ja kunkin dokumentin tarkoituksenmukainen sisältö eivät ole vielä tässä vaiheessa riittävän kirkkaita ja selkeitä. Itsestäänselvyydet ja näihin dokumentteihin kuu- lumattomat asiat tulee poistaa, toistoa dokumenttien sisällä ja välillä on tarkoituksenmukaista karsia. Jokaisella dokumentteihin nostetulla asialla tulee olla selkeä tarkoitus.

Valinnanvapauslain ja muiden sote-lakien sisältöihin tullaan tekemään vielä muutoksia. Uudis- tuksen voimaantulossa ja voimaantulon aikataulussa on ainakin ensi syksyille jatkuvaa epävar- muutta. Näissä olosuhteissa ei ole perusteltua päättää malliasiakirjojen valmistelua kesäkuussa 2018. Malliasiakirjojen valmistelua tulee jatkaa syksyllä 2018. Työryhmien järjestäminen myös asiakaseteliin ja henkilökohtaiseen budjettiin liittyen olisi perusteltua. Dokumentteja ei ole tarkoituksenmukaista lähettää maakuntiin vielä tässä vaiheessa.

Asiakaseteli, hallintopäätöksen malliehdot

Asiakasetelillä järjestetyissä palveluissa maakunta ja palveluntuottaja eivät tee samalla tavoin "sopimusta" kuin sote-keskuspalveluissa. Näin ollen hallintopäätöksen ehdot asiakirjamalli tu- lee olemaan keskeinen dokumentti niin tuottajien kuin järjestäjienkin näkökulmasta. Asiakir- jassa järjestäjä antaa ne ehdot, jotka palveluntuottajan tulee täyttää. Tahtotilansa tarkenta- miseksi, maakunta voi antaa palvelukohtaisia kuvauksia.

Ottaen huomioon Hallintopäätöksen ehdot asiakirjamalliin oletettu tarkoitus, sisältävät esimer- kiksi sen osiot 1 ja 2 useita turhia kohtia. Yleiset tavoitteet kohdassa ei liene tarkoituksenmu- kaista kerrata esimerkiksi sitä, että maakunnilla on järjestämisvastuu tai selvittää sitä, miksi tällaisia ehtoja ylipäättään oh hyvä tehdä. Yleiset ehdot kohdassa ainakin ensimmäiset neljä

kohtaa sisältävät yleisluonteisia huomioita, jotka ovat ainakin palveluntuottajille itsestäänselvyyksiä.

Useammassa kohdassa olisi perusteltua viitata vain voimassa olevaan lainsäädäntöön. Näitä kohtia ovat mm. Palveluntuottajaksi rekisteröityminen (3.1), Palvelun tuottamiseen käytettävä henkilöstö (4.4) ja Palvelun tuottajan toimitilat ja toimintaympäristö (4.6.1).

Malliasiakirjoihin ei tule sisällyttää lain vaatimuksia ylittäviä suosituksia, soveltamisohteja tai raportointivelvoitteita. Asiakirjamalliin kirjausten tulee olla selkeitä ja yksiselitteisiä. Kolmas keskeinen asia on se, että ehdot tulee ulottaa koskemaan yhtäläisesti myös maakunnan omaa tuotantoa. Niiden tulee edistää yksityisten ja julkisten tuottajien tasapuolisia toimintaolosuhteita.

Asiakasseteli, kotikuntoutuksen palvelukuvaus

Palvelukuvausmallin tarkoituksena on tukea maakuntien työtä valinnanvapauslain mukaisten ehtojen asettamisessa palveluntuottajille, jotka tuottavat asiakassetelillä järjestettäviä palveluja. Tarkoituksena on, että palvelukuvausmallit sisältävät tarkempaa palvelujen sisällöllistä ja toiminnallista kuvausta sekä näistä esiin nousevia vaatimuksia.

Nyt lausuttavana oleva kotikuntoutuksen palvelukuvaus sisältää pääosin varsin yleisiä ja kuntoutukseen vakiintuneita lähtökohtia palvelujen sisällöistä ja toiminnasta. Tämän lisäksi kuvaukseen on nostettu asioita, jotka löytyvät asiakasseteliä koskevasta Hallintopäätöksen ehdot asiakirjasta. Jos palvelukuvausten malliesimerkit jäävät tälle tasolle, voi niiden ohjausvaikutusten ja tuen maakunnille olettaa jäävän suhteellisen heikoksi. Käytännön syistä palvelukuvausta pitäisi tiivistää ja tehdä sen tarkoitus selkeämmäksi.

Esimerkiksi kohdan 1 Tavoitteet voisi tiivistää siten, että osioon jää seuraavat asiat.

- Tämän palvelukuvausmallin tavoitteena on kuvata asiakassetelillä järjestettäväksi palveluksi soveltuvan kotikuntoutuksen sisältöjä ja periaatteita palveluntuottajien velvoitteiden näkökulmasta.
- Tämä palvelukuvausesimerkki on laadittu asiakassetelillä tuotetun kotikuntoutuksen laadun, turvallisuuden, saatavuuden, kustannusvaikuttavuuden ja asiakaslähtöisyyden takaamiseksi. Palvelukuvaus pyrkii takaamaan, että maakunnan ja palveluntuottajan välinen dialogi vahvistuu, kotikuntoutuksen liittyvä innovointi ja osaaminen kehittyvät.
- Kuntoutuksen tavoitteena on edistää iäkkään, sairaan, vammaisen tai vajaatoimintakykyisen ihmisen hyvinvointia, toimintakykyä, itsenäistä tai tuettuna selviytymistä sekä osallistumismahdollisuuksia palveluprosessin kaikissa vaiheissa.

Palvelukuvaus sisältää useampia kohtia, joissa palveluntuottajilta edellytetään asioita, joiden sisältö jää liian avoimeksi. Palveluntuottajia veloitetaan esimerkiksi osallistumaan ilman erillistä korvausta mm. asiakasta koskeviin palaveriin (esimerkiksi tukikäynnit). Tämä on epämieluisesti ilmaistu, eikä palveluntuottaja voi tietää joutuuko hän osallistumaan niihin kuinka usein ja millaisia siirtymiä edellytetään. Palvelujen yhteensovittamisen osalta palveluntuottajien edellytetään osallistuvan maakunnan liikelaitoksen järjestämiin yhteistyöpalaveriin ja vielä vastaamaan yhteistyöpalavereista aiheutuneista kustannuksista. Yleisesti voi todeta, että jokaisesta tekemisestä ja toimenpiteestä aiheutuu kustannus. Tämä täytyy tehdä palvelukuvausmallissa selväksi ja näkyväksi. Tämä täytyy aina huomioida myös setelien hinnoittelussa.

Julkisen sektorin omien palvelujen hinnoittelu vaihtelee riippuen järjestäjästä. Niiden kustannuslaskenta ei ole keskenään yhteneväistä, eikä etenkin suhteessa yksityisiin palveluntuottajiin. Näin ollen on tärkeää varmistaa, että liikelaitosten tuotantokustannusten laskeminen on riittävän yhteneväistä, ymmärrettävää ja läpinäkyvää sekä vertailukelpoista suhteessa muihin tuottajiin. Yhtä lailla on tärkeää, että liikelaitos ei tuijota liian painokkaasti omia tuotantokustannuksia vaan hyödyntää muitakin keinoja hinnanmäärityksessä. Näin se pystyy varmistamaan sen, että budjettien arvonmääritykset asettuvat tasolla, joilla asiakkaiden on aidosti mahdollista hankkia tarvittavia palveluja.

Henkilökohtainen budjetti, korvausryhmän muistio

Korvaukset työryhmän työmuistion viidennessä luvussa (Budjetin arvon määrittäminen) todetaan, että arvoa määritettäessä tulee ottaa huomioon se, mitä palvelujen tuottaminen maakunnan liikelaitoksessa maksaisi. Maakunnan liikelaitoksen tuotantokustannusten tuntemus on välttämätöntä ja näitä tietoja on perusteltua hyödyntää yhtenä tekijänä budjetin arvoa määritettäessä.

Samalla kuitenkin tiedämme, että julkisen sektorin terveydenhuollon hinnoittelu vaihtelee organisaatioittain ja kustannuslaskenta ei ole yhteneväistä esimerkiksi suhteessa yksityisiin palveluntuottajiin. Näin ollen on tärkeää varmistaa, että liikelaitosten tuotantokustannusten laskeminen on riittävän yhteneväistä ja siksi vertailukelpoista suhteessa muihin tuottajiin. Yhtä lailla on tärkeää, että liikelaitos ei tuijota liiaksi omia tuotantokustannuksia vaan hyödyntää muitakin keinoja hinnanmäärityksessä. Näin se pystyy varmistamaan sen, että budjettien arvonmääritykset asettuvat, joilla asiakkaiden on aidosti mahdollista hankkia tarvittavia palveluja.

Muistion kuudennessa luvussa henkilökohtaisen budjetin arvon määrittämisen malliksi esitellään "liukumalli". On pyrittävä siihen, että Suomessa otetaan käyttöön valtakunnallisesti yhdenmukainen henkilökohtaisen budjetin arvon määrittämisen viitekehys / malli. On tarkoituksenmukaista, että malli antaa järjestäjille joustavuutta, eikä erilaisia kriteereitä näin ollen tule määritellä liian yksityiskohtaisesti. Viitekehysten sisällä maakunnat voivat toteuttaa tarvittavia maakuntakohtaisia tarkennuksia. Näin "tapa toimia" olisi kuitenkin siinä määrin yhtenäinen, että se helpottaisi esimerkiksi niiden tuottajien toimintaa, jotka tuottavat palveluja useamman maakunnan alueella.

Mallin / viitekehysten tulee olla hallinnollisesti mahdollisimman kevyt niin järjestäjille kuin tuottajillekin ja tukee nopeaa asioiden käsittelyä. Sen tulee olla kaikille osapuolille ymmärrettävä ja tuottaa maakunnille tarpeellista tietoa sekä tukea johtamiseen, suunnitteluun ja ohjaukseen.

Ystävällisesti,

Raimo Kalliokoski
Hallituksen puheenjohtajat