

## Lausuntopyyntökysely

### TAUSTATIEDOT

Vastaajatahon virallinen nimi

**Kainuun liitto**

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi **maakuntajohtaja Pentti Malinen**

Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot pentti.malinen@kainuu.fi, puh. 044 7970 197

Lausuntopyynnön käsittelypäivämäärä toimielimessä **27.3.2017**

Toimielimen nimi **Kainuun maakuntahallitus**

Onko vastaaja\*

kunta

sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä tai yhteistoiminta-alue

**maakunnan liitto X**

muu kuntayhtymä tai kuntien yhteistoimintaelin

valtion viranomainen

järjestö

yksityinen palveluntuottaja

joku muu

## Kysymykset

### Kysymyksiä uudistuksen tavoitteista

**Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen tavoitteena on kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä hillitä palveluista aiheutuvia kustannuksia 3 miljardilla eurolla vuoteen 2029 mennessä.**

*1. Voidaanko uudistuksella kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä parantaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta?*

kyllä

**kyllä pääosin X**

ei pääosin

ei

ei kantaa

### Vapaamuotoiset huomiot

Terveys- ja hyvinvointierojen tasoittamisen tavoite on Kainuun maakuntaohjelmassa asetettu keskeinen hyvinvointitavoite, sillä maakunnassa sairastavuus on liian korkealla tasolla. Kainuun liitto pitää maakuntauudistusta tarpeellisena ja kannattaa sote-palvelujen valinnanvapauden hallittua laajentamista. Lakiluonnoksessa esitetty malli kaipaa kuitenkin yksinkertaistamista ja selkeytystä. Valinnanvapaus tulee ottaa käytäntöön asteittain sekä ajallisesti porrastettuna. Valinnanvapautta tulisi ensin kokeilla ja toimeenpanossa hyödyntää käynnissä olevien kokeilujen tuloksia varmistaen tarvittavien tietojärjestelmien toimivuus.

Esitetty toimintamalli rajoittaa palvelujen järjestämisvastuuseen ja itsehallintoon kuuluvaa oikeutta päättää palveluiden tuottamistavasta ja ohjata palveluja kokonaisuutena. Järjestämisvastuun kokonaisvaltainen kantaminen muuttuu, kun perustason palvelut siirtyvät markkinaperustaiseen tuotantoon.

Uudistuksen tulisi alkuperäisten (hallitusohjelma) tavoitteiden mukaan kaventaa väestön hyvinvointi- ja terveyseroja. Jotta näin tapahtuisi, tulee uudistuksen myötä voida nykyistä paremmin pystyä kohdentamaan toimenpiteet kaikkein vaikeimpiin ongelmiin ja sosioekonomisesti kaikkein heikoimmassa asemassa olevien väestöryhmiin.

## ***2. Edistääkö uudistus tarkoituksenmukaisella tavalla asiakkaan vaikutusmahdollisuuksia omiin palveluihin?***

kyllä

**kyllä pääosin X**

ei pääosin

ei (s)

ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Lausuntoluonnoksella oleva lakiluonnos edistää yleisellä tasolla asiakkaiden vaikutusmahdollisuuksia. Valinnanvapauslain toteuttaminen ja toteutuminen on erittäin haasteellista ja erityisesti Kainuun kaltaisissa maakunnissa asukkaiden ja asiakkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Pitkien etäisyyksien ja ikääntyvän väestörakenteen takia suuressa osassa Kainuuta valinnanvapauden edellyttämä vaihtoehtoinen palvelutarjonta ei kohtuullisella saavutettavuudella todennäköisesti toteudu.

Osin monimutkainen ja vaikeasti ymmärrettävä valinnanvapausjärjestelmä edellyttää kuntalaisille toimivaa ja järjestelmällistä palvelu- ja asiakasohjausta, joka tällä hetkellä toimii vain osin Kainuun sotessa (esim. vanhuspalvelut). Sosiaali- ja terveyskeskusten palveluohjaukseen voi liittyä merkittäviä taloudellisia intressiristiriitoja, mikäli sosiaali- ja terveyskeskus on yksityisen palveluntuottajan ylläpitämä.

Asiakkaan vaikutusmahdollisuudet omiin palveluihinsa toteutuvat erityisesti alueilla, joilla on valinnan mahdollisuuksia. Esitetty valinnanvapausmalli on kuitenkin monimutkainen ja vaikeasti hahmotettava. Sote-palvelujen luonteesta johtuen asiakkailla ja potilailla ei aina ole riittävästi tietoa valintansa perusteeksi. Valinnanvapaus voi johtaa epätarkoituksenmukaisiin valintoihin.

Valinnanvapauden piirissä olevien palvelujen paikallinen ja alueellinen tarjonta sekä saavutettavuus vaihtelevat: huomattavia eroja on maakuntien keskuskaupunkien ja pienten kuntien välillä. Kansalaisten tasa-arvon näkökulmasta valinnanvapauden osalta tulee säätää periaatteista, joilla korvataan palvelujen saavutettavuudesta aiheutuvat kustannukset. Yksilötason valinta ja päätöksenteko edellyttävät tietoisuutta saatavissa olevista palveluista ja yksilötason kykyä päätöksentekoon. Erityisryhmille on taattava samat valinnanvapaudet.

## ***3. Antaako uudistus asiakkaalle riittävät mahdollisuudet hakeutua asiakkaan omaan tilanteeseen sopivaan palveluun?***

kyllä

kyllä pääosin

**ei pääosin X**

ei

ei kantaa

## Vapaamuotoiset huomiot

Periaatteellisella tasolla uudistus antaa riittävät mahdollisuudet, mutta käytännössä valinnan vapauden toteutuminen on ongelmallista ja asiakkaan mahdollisuudet hakeutua omaan tilanteeseen sopivaan palveluun vaihtelevat. Malli edellyttää asiakkailta kykyä arvioida omaa tilannetta, palveluntarvetta ja verrata erilaisia palveluvaihtoehtoja.

Pitkien etäisyyksien ja ikääntyneen väestön takia suuressa osassa Kainuuta valinnanvapauden edellyttämä kilpaileva palvelutarjonta ei kohtuullisella saavutettavuudella todennäköisesti toteudu. Valinnanvapautteen liittyvät mahdollisuudet keskittyvät todennäköisimmin vain suurimpiin kuntiin, eikä palveluntuottajia ole pienemmissä kunnissa. Matkakustannusten korvaus vain lähimpään sosiaali- ja terveyskeskukseen asettaa kuntalaiset eriarvoiseen asemaan.

Asiakkaan on käytännössä mahdotonta tehdä asianmukainen valintapäätös ennen kuin hänellä on ajantasaista, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa palveluntuottajista ja ammattihenkilöistä. Asiakkaan valintamahdollisuuden rajaaminen yhteen vuoteen on asiakkaan näkökulmasta ajallisesti liian pitkä aika, mutta palvelujärjestelmän näkökulmasta liian lyhyt.

### ***4. Jos asiakkaalla on laaja-alaisia palveluntarpeita, toteutuuko uudistuksessa asiakkaan mahdollisuus saada tarpeen mukaisella tavalla yhteen sovitettuja palveluita?***

kyllä

kyllä pääosin

**ei pääosin X**

ei

ei kantaa

## Vapaamuotoiset huomiot

Kainuun sotien palveluissa toimii laaja horisontaalinen ja vertikaalinen integraatio yhden järjestäjän ja julkisten palvelujen tuottajan organisoimana. Tässä mallissa yhteen sovitettujen palvelujen tarjoaminen onnistuu.

Lakiehdotuksessa oleva valinnanvapauden toteuttaminen johtaa järjestäjän ja tuottajan erottamiseen. Tässä mallissa laaja-alaisen palveluntarpeiden yhteensovittaminen edellyttää asiakkaan omaa aktiivisuutta, omaisten/läheisten tukea sekä viranomaisten yhteistyötä. Valinnanvapauden käytännön toteutus lisää maakunnan järjestämis- ja valvontaosaamista, vaatii järjestämisosaamista sekä toimivia tietojärjestelmiä. Tämä on käytännössä erittäin haastava tehtävä suunnitellulla aikataululla.

Laaja-alaisen palveluntarpeiden yhteensovittaminen edellyttää palveluiden (palveluketjut, -prosessit) integraatiota, mikä lakiesityksen mukaan annetaan maakunnan tehtäväksi. Valinnanvapauslakiin sisältyvä yhtiöittämisvelvoite ja palveluohjauksen järjestäminen voivat vaikeuttaa palveluiden integraation toteutumista käytännössä (yhteinen asiakas- ja/tai palvelusuunnitelma). Tietojen käytettävyyden osalta tulee olla täysin toimivat tietojärjestelmäpalvelut, jotta ajantasainen asiakas- ja potilastieto on tarvittaessa käytettävissä eri toimijoilla.

Kainuun liiton mielestä esitetty monituottajamalli asettaa sosiaali- ja terveydenhuollon alan pienet ja pk-tuottajat yhteensovittamistehtävässä erittäin haasteelliseen tilanteeseen.

**5. Antaako uudistus riittävät edellytykset saavuttaa 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoite?**

kyllä  
kyllä pääosin  
**ei pääosin X**  
ei  
ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Kainuun sote-mallissa kustannusten kehityksen hillinnän keskeinen tekijä on ollut palveluketjujen saumattomuus, johon päästään palveluintegraatiolla ja tuottavuuden parantamisella. Valinnanvapauslaki toteutuessaan ehdotetussa muodossa vaikeuttaisi taloudellisten kustannusten hillintätavoitetta. Valinnanvapauden toteuttaminen vaikeuttaa maakunnan, sen liikelaitoksen ja yhtiöiden talousarvioiden laadintaa ja niiden toiminnan ennakoitavuutta. Tämä voi vaarantaa maakunnan talouden, käynnistää rahoituslaissa mainitun arviointimenettelyn (valtionavustuksen myöntäminen käynnistää aina menettelyn) ja vaarantaa siten maakuntien aluekehitystehtävät. Lakiuudistuksen vaikutusarvioinnit syytä tältä osin päivittää, jotta uudistukselle ei asetettaisi epärealistisia tavoitteita.

Valinnanvapauslakiluonnokseen sisältyy uhka lisätä resursointia, koska maakunta joutuu varautumaan siihen, että markkinat eivät toimi riittävän laajasti ja tehokkaasti. Maakunnalle jää viimesijainen vastuu asiakkaiden palveluiden järjestämisestä keskeytyksettä esimerkiksi tilanteessa, jossa suoran valinnan palvelujen tuottaminen päättyy. Valinnanvapauden käyttö esimerkiksi suun terveydenhuollon palveluiden osalta voi siirtää kustannuksia siten, että palvelun tällä hetkellä itsensä maksavilta asiakkailta siirtyy kustannuksia maakunnan kustannukseksi.

Lisäksi kilpailu sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkuuksista voi aiheuttaa kohoavia kustannuksia sekä yksityisessä että julkisessa palveluntuotannossa. Julkinen sektori ei pysty sopeuttamaan tarjontaansa kysyntään (mahdollinen ylitarjonta) nopealla aikavälillä.

Keskeisiä haasteita ovat 1) markkinoiden toimivuus eli palveluntarjoajia tulisi olla riittävä määrä, 2) markkinoiden eriarvoistuminen eli jakautuminen hyväosaisten ja heikompien markkinoihin sekä 3) kilpailumekanismien ja keskinäisen kilpailun toimivuus eli riittävästi riippumattomia palveluiden tuottajia. Kainuun maakunnassa nämä haasteet toteutuvat eri tavoin kuntien ja alueiden välillä. Maakunnan vaikutuskeinot markkinoiden eriarvoistumiseen voivat olla vähäiset.

**6. Toteutuuko demokratia esityksessä riittävällä tavalla? Jos ei, miten esityksen kansanvaltaisuutta voisi vahvistaa?**

kyllä  
kyllä pääosin  
**ei pääosin X**  
ei  
ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Vaaleilla valittu valtuusto tuo aluetasolle siltä toistaiseksi puuttuneen demokratiaelementin. Maakuntauudistusta toteutettaessa on tarkoin pidettävä huoli, että kansanvalta ja itsehallinto maakunnissa toteutuu mahdollisimman aitona. Laissa olevat säännökset palvelujen järjestämistavoista kaventavat merkittävästi maakunnan mahdollisuuksia käyttää itsehallinnollista

päätösvaltaa eivätkä anna järjestäjälle tarvittavaa liikkumavaraa palvelujen toteuttamiseen. Lakiluonnokseen sisältyvät asetuksenantovaltuudet kaventavat maakunnan itsehallintoa.

Maakunnilla tulisi olla lakiluonnoksessa esitettävää laajemmat mahdollisuudet päättää keinoista, joita ne käyttävät esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Valinnanvapauslain näkökulmasta maakunnan vaikutusmahdollisuudet suoran valinnan palveluihin ovat hyvin vähäiset.

Yhtiöittäminen voi kaventaa vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden päätösvaltaa, etenkin jos yhtiöiden tai liikelaitosten hallitusten jäsenyyttä rajoitetaan siten, että maakuntavaaleissa valittuja valtuutettuja ei voitaisi niihin valita. Yhtiöiden tai liikelaitosten osalta tulee säätää henkilöstön edustuksesta niiden hallinnossa.

Kansanvaltaisuutta voidaan vahvistaa aikatauluttamalla käyttöön esitettyjä valinnanvapauden järjestämistapoja pidemmälle aikajänteelle sekä poistamalla tai vähentämällä asetuksenantovaltuuksia.

### ***7. Edistääkö uudistus toimintatapojen muutosta ja uusien palveluinnovaatioiden käyttöönottoa, millä voidaan varautua tulevaisuuden haasteisiin?***

kyllä

**kyllä pääosin X**

ei pääosin

ei

ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Valinnanvapausuudistus luo mahdollisuuksia uudistaa toimintatapoja ja ottaa käyttöön uusia palveluinnovaatioita. Tavoitteen saavuttaminen riippuu siitä, millainen tuottajille maksettava korvausmalli on ja millä tavalla se kannustaa innovaatioihin. Uudistus pakottaa uudistumaan, mutta on epäselvää synnyttääkö tämä palveluinnovaatioita. Valinnanvapauslainsäädännössä ei tunnusteta riittävässä määrin digitaalisia palveluja (sähköinen asiointi) ja rakentuu liikaa nykyisille tavoille tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluja (esim. sosiaali- ja terveyskeskukset). Voiko suoran valinnan palvelut olla kokonaan digitaalisia – valinnanvapauslaki ei merkittävästi kannusta tähän.

Toimintatapojen muutoksia ja uusia palveluinnovaatioita on mahdollista kehittää myös kevyemmillä rakenteellisilla uudistuksilla, esim. pelkästään järjestämisvastuun kokoaminen maakunnalle ja asteittainen siirtyminen valinnanvapausmalliin.

## **Kysymyksiä lakiluonnoksen yksityiskohdista**

### ***8. Sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauslakiluonnoksen 3 luvussa säädettäisiin asiakkaan suoran valinnan sosiaali- ja terveyspalveluista.***

***8 a. Ovatko säännökset suoran valinnan palveluista riittävän selkeitä siltä osin, mitkä palvelut kuuluvat yhtiötettävien valinnanvapauspalveluiden piiriin ja mitkä kuuluvat maakunnan liikelaitoksen tuottamiin palveluihin?***

kyllä

kyllä pääosin  
**ei pääosin X**  
ei  
ei kantaa

*Jos ei, miten olisi tarkoituksenmukaista määritellä ne perusteet, joilla maakunnat määrittelevät tarkemmin sote-keskuksissa tuotettavat perustason ja laajennetun perustason palvelut?*

Vapaamuotoiset huomiot

Määrittelyä selkeyttäisi se, että lakiluonnos on yksiselitteinen ja tarkkarajainen, mitkä palvelut selkeästi kuuluvat perustasaan. Laajennettuun perustasaan esitetään kuuluviksi asiakkaan tilapäisesti ja lyhytaikaisesti tarvitsemat sosiaalihuoltolain 14 § 1 momentin mukaiset palvelut. Sosiaalipalveluja tarvitsevan asiakkaan kohdalla on vaikea arvioida, milloin sote-keskukseen hakeutuva asiakas on lyhytaikaisen ja tilapäisen avun tarpeessa ja milloin palvelun tarve on pitkäaikaista. Palvelujen erottaminen ko. tavalla lyhytaikaisiin ja tilapäisiin ja toisaalta pidempiaikaisiin on epätarkoituksenmukaista ja voi johtaa päällekkäisiin palvelurakenteisiin ja hidastaa oikeanlaista avun saamista.

Säännös jättää maakunnalle mahdollisuuden määritellä suoran valinnan palvelujen sisältöä tarkemmin omissa sopimuksissaan palveluntuottajien kanssa, ellei pykälään liittyvää asetuksenantovaltuutta käytetä. Alueellisiin markkina- ja muihin olosuhteisiin liittyvä maakuntien itsehallinnon mahdollistaminen suoran valinnan piiriin kuuluvien palvelujen määrittelemisessä on tarkoituksenmukaista. Jos asiasta säädetään asetuksella, maakunnan rooli suoran valinnan palvelujen osalta kaventuu lähes pelkästään rahoittajan rooliksi.

Ongelmallisena voidaan pitää sitä, että lakiluonnoksen mukaan maakunta voi vaikuttaa suoran valinnan palveluiden volyyymiin ainoastaan siltä osin kuin maakunta määritteli suoran valinnan palvelut lain 15 §:ssä määriteltyä vähimmäistasoa laajemmaksi. Näin ollen maakunta ei voi merkittävässä määrin vaikuttaa suoran valinnan palveluiden volyyymiin, mutta viimesijainen vastuu kuitenkin kuuluu maakunnalle.

Suoran valinnan palveluihin ja asiakaseteleihin kytkeytyvä yhtiöittämisvelvollisuus (40 §) voi tarkoittaa toiminnan järjestämisen kannalta palveluiden pirstoutumista. Uudistus tarkoittaa myös muiden sosiaalipalvelujen pirstoutumista.

***8 b. Turvaako maksusetelijärjestelmä maakunnalle riittävät ohjaus- ja vaikutusmahdollisuudet järjestämisvastuun kannon näkökulmasta?***

kyllä  
kyllä pääosin  
ei pääosin  
**ei X**  
ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Lakiluonnoksen perusteella jää epäselväksi, mitkä kaikki palvelut sisältyisivät maksusetelin avulla valittaviksi "itsenäisiksi osakokonaisuuksiksi". Maakunnalla ei ole ohjausmahdollisuutta maksusetelipalvelun tuottajaan nähden.

**8c. Onko maksusetelijärjestelmässä sote-keskuksen oikeuksista ja velvollisuuksista säädetty tarkoituksenmukaisesti?**

kyllä  
kyllä pääosin  
**ei pääosin X**  
ei  
ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Lakiesityksen mukaan sote- keskuksella säilyy kokonaisvastuu asiakkaan palvelukokonaisuudesta, palvelun laadusta ja vaikuttavuudesta sekä maksusetelipalvelun tuottajan tekemistä virheistä silloinkin, kun asiakas käyttää maksuseteliä. Sote-keskuksella ei kuitenkaan ole juuri mahdollisuutta puuttua asiaan, jos se esimerkiksi havaitsee maksusetelipalvelun laadussa ongelmia. Kokonaisvastuun hajautuminen liikelaitoksen, maakunnan, suoran valinnan palvelun ja maksusetelipalvelun tuottajan välillä voi aiheuttaa viivästyksiä ja heikentää palvelujen integraatiota. Laadun auditointivaatimuksiin ei ole riittävästi kiinnitetty huomiota.

**8d. Mahdollistaako maksusetelijärjestelmä asiakkaalle riittävät mahdollisuudet vaikuttaa tarvitsemiensa palvelujen toteutukseen?**

kyllä  
**kyllä pääosin X**  
ei pääosin  
ei  
ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Asiakkaalla on mahdollisuus vaikuttaa tarvitsemiensa palvelujen toteutukseen maksusetelijärjestelmässä, jos hänellä on kykyä arvioida eri vaihtoehtoja maksusetelin käyttämisessä, riittävästi puolueetonta tietoa tarjolla olevista palveluista ja niiden laadusta sekä kyky tehdä tietoon perustuvia valintoja.

Pitkien etäisyyksien ja väestörakenteen takia suuressa osassa Kainuuta valinnanvapauden edellyttämä vaihtoehtoinen palvelutarjonta ei kohtuullisella saavutettavuudella todennäköisesti toteudu. Etenkin pienten kuntien toiminnan volyyymi osakokonaisuuksissa ei ole riittävä yksityisille toimijoille.

**9. Lakiluonnoksen 4 luvussa säädettäisiin asiakkaan mahdollisuuksista valita maakunnan liikelaitos ja sen toimipiste. Antavatko säännökset asiakkaalle tarkoituksenmukaiset mahdollisuudet valita palvelujen tuottaja?**

kyllä  
**kyllä pääosin X**  
ei pääosin  
ei  
ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Asiakkaalla on riittävä valinnan mahdollisuus, mutta se ei kaikin osin ole tarkoituksenmukaista eikä kustannustehokastakaan. Valintaoikeutta voi olla tarpeen rajata jossain tilanteissa, esimerkiksi silloin, kun lastensuojelun tai päihde- ja mielenterveyspalvelujen saaminen viivästyy asiakkaan itsensä tai hänen läheistensä tekemien valintojen seurauksena.

**10. Lakiluonnoksen 5 luvussa säädetäisiin asiakassetelin käytöstä asiakkaan valinnanvapauden lisäämisessä.**

**10a. Ovatko säännökset asiakkaan aseman ja oikeuksien näkökulmasta tarkoituksenmukaisia?**

kyllä

**kyllä pääosin X**

ei pääosin

ei

ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Asiakasseteli lisäisi asiakkaiden valinnanvapautta oleellisesti. Asiakkaan oikeuksien näkökulmasta jää kuitenkin epäselväksi, miten asiakassetelillä hankittavat palvelut määritellään eli kuinka varmistetaan se, että asiakas tietää, millaista palvelua hän on oikeutettu saamaan.

Palvelusetelijärjestelmässä kunta määrittää palvelun sisällön ja asettaa palveluntuottajan hyväksymiskriteerit. Maakunnalla pitäisi olla mahdollisuus asettaa hyväksymiskriteerit asiakassetelipalvelun tuottajalle. Asiakkaalla on säilytettävä oikeus kieltäytyä asiakassetelistä.

**10b. Turvaako asiakassetelijärjestelmä maakunnalle riittävät ohjaus- ja vaikutusmahdollisuudet järjestämisvastuun kannon näkökulmasta?**

kyllä

kyllä pääosin

ei pääosin

**ei X**

ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Asiakassetelin ja tällä hetkellä käytössä olevan palvelusetelin välillä on muutama merkittävä ero. Palveluseteli on tällä hetkellä määrärahasidonnainen palvelu, johon kuntalaisella ei ole subjektiivista oikeutta. Laki (569/2009, 7 §) mahdollistaa palvelusetelin arvon määräytymisen tulosidonnaisesti. Lisäksi tällä hetkellä palvelusetelillä järjestettäessä palveluja, palvelun käyttäjältä ei saa periä asiakasmaksua (laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 734/1992, 12 §). Valinnanvapauslaissa (3 §) taas todetaan, että asiakas maksaisi asiakassetelillä annettavasta palvelusta vain sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaisen asiakasmaksun.

Nykyisessä lainsäädännössä korostetaan kunnan päätösvaltaa järjestämistavan valinnassa, koska palvelusetelijärjestelmän hallinnointiin sisältyy aina kustannuksia. Maakunnalla tämä sama harkintavalta säilyy pääosin, mutta valtionohjaus korostuu nykyistä enemmän.



Lakiluonnoksen perusteella kumotaan laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 569/2009, jolloin nykyistä voimassa olevaa lainsäädäntöä ja siihen liittyvä käytännön kokemusta ei ole suoraan sovellettavissa tulevassa maakunnan toiminnassa. Joka tapauksessa maakunta ei pysty laajentamaan palvelusetelijärjestelmää asteittain, kuten nykylainsäädäntö on mahdollistanut. Lakiluonnoksen perusteella asiakasseteliin ei sisältyisi määrärahasidonnaisuuden periaatetta: asiakkaalle on annettava asiakasseteli, mikäli asiakas täyttää palvelun saamiselle asetetut ehdot. Tämä kaventaa maakunnan harkinta-/ohjausvaltaa, mikäli maakunta ei voi järjestää palveluja määrärahasidonnaisesti. Asiakassetelipalveluntuottajien ohjaaminen on vaikeaa, näin kunnan järjestämismvastuu ja ohjausvastuu eivät toteudu.

***10c. Ovatko asiakassetelijärjestelmän käyttöönottoa koskevat maakunnan päätöksentekoa koskevat rajaukset riittäviä ja turvaavatko ne asiakkaan valinnanvapauden toteutumisen?***

kyllä

**kyllä pääosin X**

ei pääosin

ei

ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Maakuntien päätöksentekoa esitetään liiaksi rajoitettavaksi. Lakiluonnoksen 21 §:ssä säädettäisiin maakunnalle velvoite käyttää asiakasseteliä riittävässä määrin sen varmistamiseksi, että muissa kuin suoran valinnan palveluissa toteutuu asiakkaan valinnanvapaus. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että vähimmäistasona on, että viisitoista prosenttia (15 %) näiden palveluiden kokonaiskuluista olisi asiakassetelin piirissä. Kiinteän vähimmäistason määrittely on perusteetonta maakuntien itsehallinnollisen aseman ja maakuntien erilaisten olosuhteiden vuoksi.

***11. Lakiluonnoksen 6 luvussa säädettäisiin henkilökohtaisen budjetin käytöstä asiakkaan valinnanvapauden lisäämisessä. Mahdollistavatko säännökset asiakkaalle riittävät mahdollisuudet vaikuttaa tarvitsemiensa palvelujen toteutukseen?***

kyllä

**kyllä pääosin X**

ei pääosin

ei

ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Henkilökohtaisella budjetilla ei voi saada palveluja maakunnan liikelaitokselta. Tämä voi muodostua asiakkaan palvelukokonaisuuden kannalta ongelmalliseksi erityisesti tilanteissa, joissa markkinat eivät toimi (pieni maakunta, pieni ja etäinen kunta). Asiakkaalla ei olisi tällöin mahdollisuutta yhdistellä maakunnan liikelaitoksen ja muiden palveluntuottajien tuottamia palveluja.

Edelleen henkilökohtaisessa budjetissa rajataan väestö- ja asiakasryhmiä henkilökohtaisen budjetin ulkopuolelle, jotka voisivat konkreettisesti hyötyä henkilökohtaisesta budjetista. Näin ollen henkilökohtaisen budjetin rajaaminen pääasiassa vanhus-, vammais- ja kehitysvamma palveluihin ja pitkäaikaiseen hoitoon/palvelutarpeisiin voi sulkea henkilökohtaisen budjetin ulkopuolelle asiakkaita, jotka tosiasiallisesti hyötyisivät henkilökohtaisesta budjetista.

Henkilökohtaisen budjetin käyttöön ottaminen tulisi voimaan välittömästi vuonna 2019. Tämä tarkoittaa sitä, että maakunnan tulisi valmistautua uudistukseen jo vuodella 2018. Kainuussa on meneillään myös uusi sairaala hanke joka vie työaikaa ja resursseja. Monen samanaikaisen uudistuksen läpivieminen on aiheuttaa suuria riskejä.

**12. Valinnanvapauslainsäädännön myötä esitetään potilaslakiin ja sosiaalihuollon asiakaslakiin lisättäväksi uusi luku päätöksenteon tukemisesta (tuettu päätöksenteko).**

**Valinnanvapauslainsäädäntöön sisältyisi potilaille ja asiakkaille erilaisia valinnanmahdollisuuksia (muun muassa suoran valinnan palvelut, maksuseteli, asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti). Näissä erilaisissa valintatilanteissa asiakkaat voivat tarvita tukea valintoja tehtäessä. Onko tuettua päätöksentekoa koskevat säännökset tarkoituksenmukaisia?**

- a. kyllä
- b. kyllä pääosin
- c. ei pääosin
- d. ei X**
- e. ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Esitykseen tuetusta päätöksenteosta ei sisälly minkäänlaista vaikutusten arviointia. Jatkovalmistelu edellyttää kustannusvaikutusten realistista arviointia. Kun tehtävään nimettävä henkilö ei voisi olla palvelus- ja toimeksiantosuhteessa palvelun järjestäjään eikä tuottajaan, tukea tarjoavan henkilöiden saatavuus voi osoittautua ongelmalliseksi. Perusteluissa esitetty arvio siitä, että tuettu päätöksenteko voitaisiin toteuttaa vapaaehtoisvoimin ja maakuntien välisenä ns. vaihtotyönä, on epärealistinen.

Sosiaalihuollon asiakaslaissa (9 § itsemääräämisoikeus erityistilanteissa) ja potilaslaissa (6 § potilaan itsemääräämisoikeus) on jo tällä hetkellä soveltuva sääntely.

**13. Lakiluonnoksen 7 luvussa säädettäisiin palvelun tuottajien hyväksymis- ja sopimusmenettelyistä.**

**13a. Ovatko säännökset hyväksymismenettelyistä uudistuksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia?**

- kyllä
- kyllä pääosin X**
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Uudistuksen tavoitteiden kannalta hyväksymismenettely on tarkoituksenmukainen. Tuottajien sopimus- ja hyväksymismenettelyt tuovat maakunnalle runsaasti hallinnollista työtä ja edellyttävät osaamista sopimusoikeudellisista asioista. Lisäksi tarvitaan myös asiantuntijaresursseja.

**13b. Ovatko säännökset sopimusmenettelyistä uudistuksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia?**

- kyllä

**kyllä pääosin X**

ei pääosin

ei

ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Maksuseteli ja henkilökohtaisen budjetin palveluntuottajat eivät tee sopimusta maakunnan kanssa. Tällöin palvelun ohjaaminen ja toimintaan puuttuminen (jos toiminnassa puutteita) ei ole mahdollista. Lainsäädännössä tulisi olla mekanismi, jolla maakunta tai suoran valinnan tuottaja voisi puuttua henkilökohtaisen budjetin tai maksusetelipalvelun tuottajan toimintaan suoraan, jos se havaitsee toiminnassa laadullisia tai muita puutteita.

**14. Lakiluonnoksen 8 luvussa säädettäisiin palvelujen tuottamisesta ja palvelun tuottajien velvoitteista. Ovatko säännökset uudistuksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia?**

kyllä

kyllä pääosin

**ei pääosin X**

ei (s)

ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Uudistuksen liittyvä yhtiöittämisvelvoite ei ole tarkoituksenmukainen. Yhtiöittämisvelvoitteella (40 §) voi olla suoria kielteisiä vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden saatavuuteen ja palkkakilpailuun ja myönteisiä vaikutuksia tuottavuuteen.

Tulevan maakunnan toiminnan kannalta valinnanvapauslaki luo useita reunaehtoja maakunnan toiminnalle ja muuttaa nykyisiä palvelunjärjestämistapoja. Maakunnan liikelaitos ei voi tuottaa itse suoran valinnan, maksu- tai asiakassetelillä tuotettavia palveluja, vaan nämä palvelut on yhtiötettävä (40 §).

Ehdotetussa mallissa maakunnan mahdollisuus asettaa tuottajille asukkaiden palvelun tarpeesta johtuvia ehtoja ja tarvittaessa muuttaa niitä on kannatettava. Palveluntuottajille annettavat velvoitteet raportoida tietoja, joiden perusteella asiakkaat voivat käyttää valinnanvapauttaan ja tehdä valintoja, ovat tarpeellisia.

Palvelun tuottajan velvoitteet voivat kuitenkin luoda kynnyksen palveluntuottajaksi ilmoittautumiselle, varsinkin pienten tuottajien osalta. Tätä Kainuun liitto ei pidä kuitenkaan toivottavana. Tuottajien velvoitteet karsivat jo toimivia yrityksiä ja nostavat pienten yritysten kynnystä markkinoille tuloon. Kyse on erityisesti tietojärjestelmiin liittyvistä vaatimuksista sekä raportointivelvoitteista.

**15. Lakiluonnoksen 9 luvussa säädettäisiin palvelun tuottajalle suoritettavista korvauksista.**

**15a. Ovatko suoran valinnan palveluita koskevat kiinteän maksun osuus ja sen määräytymistä koskevat edellytykset riittäviä turvaamaan palvelujen riittävä rahoitus?**

kyllä

**kyllä pääosin X**

ei pääosin

ei  
ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Korvaamisen yleiset periaatteet ja määräytymistä koskevat edellytykset ovat pääosin riittävän tarkasti muotoiltu. Epäselvää lakiluonnoksessa on se, missä määrin korvauserusteilla maakunta voisi ohjata ja kannustaa palveluiden kustannustehokkuutta, vaikuttavuutta (esim. terveyserojen kaventamiseksi) tai laatua. Hallituksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole selkeästi kuvattu, miten tämä on tarkoitus käytännössä toteuttaa.

On myönteistä, että maakunnille ehdotetaan jätettäväksi harkinnanvaltaa kapitaatorahoituksen tason määrittelyssä ja osin myös oikeus poiketa kansallisista kertoimista. 4/5 kiinteän osan sitominen ehdottomaksi kiinteän korvauksen minimitasoksi ei ole tarkoituksenmukaista.

***15b. Ovatko säännökset muista korvauksista uudistuksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia?***

kyllä  
kyllä pääosin  
**ei pääosin X**  
ei X  
ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

-

***16. Lakiluonnoksen 11 luvussa säädettäisiin lain voimaantulosta. Ovatko 71 §:n mukaiset siirtymäsäännökset uudistuksen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisia?***

kyllä  
kyllä pääosin  
ei pääosin  
**ei X**  
ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Valinnanvapauden toimeenpanolle on varattava riittävä siirtymäaika, jotta uudistus voi onnistua ja riskit välttää. Markkinoiden avautuminen suoran valinnan sote-keskuksille ja suunhoidon yksiköille sekä asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin käyttöönotto yhtä aikaisesti 1.1.2019 muodostavat suuren riskin palvelujen jatkuvuudelle.

Kahden vuoden siirtymäaika 31.12.2020 saakka maakunnan yhtiöiden perustamisessa ei ole aito siirtymäaika, jos yksityiset sote-keskukset ja suun hoidon yksiköt ovat aloittaneet toimintansa 1.1.2019. Kainuun liitto kannattaa valinnanvapausmallin käyttöönottoa asteittain ja samanaikaisesti koko maassa niin yksityisen kuin julkisomisteisen tuotannon osalta.

***17. Antaako esitys maakunnille riittävät edellytykset järjestämisvastuun toteuttamiseen?***

kyllä  
kyllä pääosin  
**ei pääosin X**  
ei  
ei kantaa

#### Vapaamuotoiset huomiot

Valinnanvapauslainsäädäntö kaventaa maakunnan mahdollisuuksia käyttää järjestämisvastuuseen liittyvää valtaa ja toteuttaa järjestämisvastuutaan. Lukuun 9 sisältyvät asetuksenantovaltuudet ovat epätarkoituksenmukaisia ja maakuntien itsehallinnon ja järjestämisvastuun vastaisia. Myöhemmin säädettävillä asetuksilla voitaisiin määrätä yksityiskohtia myöten kaikista suoran valinnan palvelun tuottajille maksettavista korvauksista ja tehdä myös yksittäisiä maakuntia koskevia päätöksiä korvauserusteista.

Valinnanvapauslaki esitetyssä muodossa vaikuttaisi merkittäväällä tavalla maakunnan palveluiden organisointiin, hallintoon ja johtamiseen. Yhtiöittäminen kaventaa vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden päätösvaltaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisessä. Maksu- ja asiakassetelien sekä henkilökohtaisen budjetoinnin toteuttaminen käytännössä voi kaventaa maakunnan vaikutus- ja päätösvaltaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisessä.

Valinnanvapauslaki hajauttaa toimivan järjestelmän 24/7 päivystyksen turvaamisen osalta, jos yksityisillä toimijoilla ei ole päivystysvelvollisuutta. Tällä hetkellä päiväaikainen päivystys hoidetaan kunnissa ja ilta- ja yöaikainen sekä viikonloppupäivystys yhdessä koko maakunnan lääkäreiden yhteistyönä. tämä ei toteudu enää valinnanvapauslain vuoksi.

#### ***18. Antaako esitys riittävät edellytykset sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoiden syntymiseen?***

kyllä  
**kyllä pääosin X**  
ei pääosin  
ei  
ei kantaa

#### Vapaamuotoiset huomiot

Lakiehdotus avaisi ennen näkemättömällä tavalla markkinoita: tällä hetkellä kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon lopputuotepalvelujen ostot ovat noin 2,8 miljardia vuodessa, lakiesityksen mukaan valinnanvapausmarkkinat olisivat noin 8 miljardia euroa vuodessa.

Palveluntuottajille asetettavista ehdoista ja tuottajakorvauksista ratkaisevasti riippuu, miten markkinat lopulta muotoutuvat. On pidetty todennäköisenä, että terveydenhuollon markkinat syntyvät vain suurimpiin kaupunkikeskuksiin, mutta ei syrjäisemmille ja harvaanasutuille alueille (esim. suuri osa Itä- ja Pohjois-Suomea). Sosiaalipalveluihin liittyviä markkinoita voi sen sijaan henkilökohtaisen budjetin myötä syntyä myös harvemmin asutuille alueilla. Riskinä on sote-palvelujen markkinoiden keskittyminen yrityskauppojen myötä. Tuottajille asetettavat vaatimukset karsivat suoran valinnan palvelujen tuottajista pois erityisesti pienet yritykset.

Lakiluonnos valinnanvapauden piirissä olevista sosiaali- ja terveystalv palveluista on sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön näkökulmasta katsottaessa epäselvä ja luo epävarmuutta työmarkkinoille. Sote-uudistuksen vaikutukset henkilöstöön ovat jääneet huomiotta.

Lakiluonnoksesta puuttuvat arviot henkilöstön määrän muutoksista, palkkaharmonisoinnin, työ- ja virkasuhteiden ehtojen yhdenmukaistamisen tarpeista sekä mahdollisesti yksityissektorille siirtyvän henkilöstön määrästä.

Henkilöstön asema muodostettavissa yhtiöissä, liikelaitoksissa ja kolmannen sektorin palveluntuottajilla on määriteltävä lakiluonnoksessa muun muassa määrittelemällä henkilöstön edustuksesta niiden hallinnossa ja yhteistoiminnassa. Henkilöstöjärjestöjen edustajat ovat huolissaan valinnanvapauslain vaikutuksista.

***18b. Antaako esitys riittävät edellytykset pienten toimijoiden toimimiseen sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoilla?***

kyllä  
kyllä pääosin  
ei pääosin  
**ei X**  
ei kantaa

***Jos ei, miten esitystä tulisi muuttaa?***

Monituottajamalli asettaa maakunnan lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon alan pienet ja keskisuuret tuottajat erittäin haasteelliseen tilanteeseen. Alkuvaiheessa pieniä toimijoita voi tulla henkilökohtaisen budjetin sekä maksusetelipalveluihin, jos maksusetelipalveluissa on mukana myös sosiaalipalveluja. Mittakaavaetujen ja fuusioiden myötä nämä markkinat todennäköisesti keskittyvät tulevaisuudessa suuremmille tuottaja-organisaatioille. Erityisesti pienille tuottajille markkinoille tulon kynnyksiä ovat tietojärjestelmäpalveluihin liittyminen sekä moninaiset raportointivelvoitteet varsinkin, jos tuottajat eivät voi hyödyntää maakunnan tarjoamia yhteisiä tietojärjestelmiä.

Esityksessä tulisi huomioida ja arvioida yritysvaikutuksia pienten ja keskisuurten yritysten sekä erilaisten järjestö- ja yhdistyspohjaisten toimijoiden osalta erikseen. Valinnanvapauden piirin määrittelyssä on tarpeen ottaa huomioon paikallisia ja pieniä toimijoita tukevia linjauksia.

Vapaamuotoiset huomiot

Valinnanvapauden käytännön toteutus lisää maakunnan järjestämis- ja valvontaosaamista, vaatii järjestämisosaamista sekä toimivia tietojärjestelmiä niin alueellisella kuin kansallisella tasolla. Tällä hetkellä ei ole toimivia tietojärjestelmiä laadun ja vaikuttavuuden arvioitiin; mikä on korjattava ennen uudistuksen toimeenpanoa.

***19. Miten ihmisen lisääntyvä mahdollisuus valita palveluntuottaja ja vaikuttaa siten palveluihinsa vaikuttaa ihmisen hoitoon?***

Valinnanvapaus ja sen myötä lisääntyvä kilpailu asiakkaista voi parantaa palvelun laatua. Sote-uudistuksen tavoitteena ollut integraation tavoite ei toteudu parhaalla mahdollisella tavalla. Riskien välttämiseksi on tärkeää kokeilla riittävästi käytännössä ehdotettavia uusia valinnanvapauden muotoja ja hyödyntää nyt käynnissä olevien kokeilujen tuloksia ennen laajamittaista toimeenpanoa.

***20. Onko laki tarkoituksenmukainen hammashoidon näkökulmasta?***

kyllä  
kyllä pääosin

**ei pääosin X**

ei X

ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Suun terveydenhuollon muuttuminen suoran valinnan palveluksi parantaa palvelujen saatavuutta, mikä on asiakkaan kannalta hyvä asia. Maantieteellinen keskittyminen näyttää kuitenkin ilmeiseltä eli alueellista tasa-arvoa uudistus ei paranna.

Suun terveydenhuollon osalta voi olla mahdollista, että tällä hetkellä itse yksityisesti maksavien asiakkaiden suun terveydenhuollon kustannuksia siirtyy suoran valinnan palveluiden osalta julkisesti rahoitettavaksi. Suun terveydenhuollon osalta lakiin sisältyvä yhtiöittämisvelvoite (40 §), muuttaa merkittävästi suun terveydenhuollon toimintaa.

***21. Onko uudistuksen vaikutukset arvioitu näkemyksenne mukaan oikein ja riittävästi?***

kyllä

kyllä pääosin

**ei pääosin X**

ei

ei kantaa

Vapaamuotoiset huomiot

Kainuun liiton mielestä lausunnolla olevaan hallituksen esitysluonnokseen sisältyvissä vaikutusarvioinneissa on hyvin kriittisiä arvioita siitä, että esitetyllä valinnanvapausmallilla olisi mahdollista saavuttaa sote -uudistukselle asetetut integraatio-, talous- ja yhdenvertaisuustavoitteet. Vaikuttavuusarviointien pohjalta on tarve tehdä muutoksia myös lakiehdotukseen. Valmistelun keskeneräisyys ja loppuvaiheessa tehdyt muutokset ovat jättäneet vaikutusarviointeihin puutteita.

Vaikutusarviointiin liittyy vaikeuksia, mistä syystä todellinen vaikutusten arviointi edellyttäisi kokeiluja, joiden perusteella erilaisia valinnanvapausmekanismeja voitaisiin aidosti testata. Tärkeimmät myönteiset vaikutukset syntyvät verrattain pitkien, myönteisesti etenevien tapahtumaketjujen lopputuloksena. Osa vaikutuksista riippuu lainsäädännön lisäksi maakuntien tekemistä päätöksistä, joiden perusteella tuottajat tekevät omat päätöksensä palvelun tarjoamisesta. Asiakkaiden valinnat ovat mahdollisia vasta sen jälkeen, kun on olemassa palveluja, joista valita.

***22. Miten arvioitte uudistuksen vaikuttavan oman taustaorganisaationne tai jäsenorganisaatioidenne asemaan?***

Kainuussa ja alueilla, joissa sote-palveluja on jo integroitu valinnanvapaus johtaa sosiaali- ja terveyspalvelujen nykyisten palveluketjujen hajaantumisen (disintegraation) ja luo paineita kustannusten nousuun ja/tai palvelujen turhaan muuttamiseen.

Osin monimutkainen ja vaikeasti ymmärrettävä valinnanvapausjärjestelmä edellyttää kuntalaisille toimivaa ja järjestelmällistä palvelu- ja asiakasohjausta, joka tällä hetkellä toimii vain osin Kainuun sotessa (esim. vanhuspalvelut).

***23. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.***

Maakunnalle jää viimesijainen vastuu asiakkaiden palveluiden järjestämisestä keskeytyksettä esimerkiksi tilanteessa, jossa suoran valinnan palvelujen tuottaminen päättyy. Tämä aiheuttaa ongelman maakunnan toiminnan ja talouden ennakkointiin. Yhtiöittäminen ja suoran valinnanvapauden palvelut lisäävät kilpailua sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä, mikä aiheuttaa henkilöstön palkkakustannusten korotuspaineita ja voi vaarantaa maakunnan vastuulle jäävän päivystystoiminnan asianmukaiseen järjestämiseen tarvittavan ammattihenkilöiden saatavuuden.

#### ***24. Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.***

Kainuun liitto esittää, että lausuntopalautteet otetaan huomioon lakiehdotuksen jatkovalmistelussa. Käsityksemme mukaan muutostarpeet ovat merkittäviä ja valmistelua tulee jatkaa riittävän pitkälle, sillä valinnanvapauden lisääminen on hyvin mahdollista toteuttaa sote-uudistuksen myöhemmässä vaiheessa.