

Helsinki
Sosiaali- ja terveyslautakunta
Sosiaali- ja terveysalan toimialajohtaja
Ikääntyneiden ostopalvelut -ryhmä

Asia Muutoksenhaku liittyen Helsingin kaupungin Ikääntyneiden palveluasumisen sääntökirjan muutoksiin 1.1.2021 sekä sosiaali- ja terveyslautakunnan päätökseen palvelusetelin arvon korotuksen toimeenpanosta (sosiaali- ja terveyslautakunta 17.11.2020, § 217, HEL 2020-011397 T 05 0000)

Hoitokoti Päiväkumpu Oy vaatii oikaisua sosiaali- ja terveyslautakunnan 17.11.2020 tekemään päätökseen (§ 217). Päätöksen seurauksena on palvelusetelin sääntökirjan ikääntyneiden palveluasumisen palvelukohtaiseen osaan tehty useita muutoksia, joiden vaikutuksesta palvelusetelin tämän hetken reaalin ostovoima ei kasva, kuten lautakunnan päätöksen tavoitteena on esittelytekstin mukaan ollut. Päätöksen toimeenpanoa on valmisteltu virkamiestyönä Ostopalvelut -yksikössä ja tietojemme mukaan olemassa olevia asiakaskohtaisia palvelusetelipäätöksiä ollaan uusimassa.

Lautakunnan päätökset ovat saapuneet palveluntuottajille tiedoksi 7.12.2020 sähköpostitse. Pidämme jatkossa muodostuvaa tilannetta palvelusetelipalveluita tuottavien palveluntuottajien (ja asiakkaiden) näkökulmasta kohtuuttomana seuraavin perusteluin:

- 1. Henkilöstömitoitus on määrätty korotettavaksi erittäin lyhyellä muutamien viikkojen siirtymäajalla nykyisen sääntökirjan 0,5:stä 0,7:ään.** Kyseessä on 0,2:n korotus, joka nostaisi henkilöstökustannuksia enimmillään noin 40 %. Todellisuudessa palvelusetelitoiminnassa olevien palveluntuottajien toteutuneet mitoitukset luonnollisesti voivat vaihdella. Mitoitukset ovat joka tapauksessa toimiluvan ja lainsäädännön mukaiset.

15.3.2019 päivitetyn ikääntyneiden palveluita koskevan sääntökirjan kohdan 4.1 kolmannen momentin mukaan palveluntuottajan tuottamien palvelujen vähimmäistason on jatkuvasti vastattava vähintään sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Samoin palveluntuottajan on toteutettava asiakkaan oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon sekä sosiaalipalveluihin. Palveluntuottaja sitoutuu henkilöstön ammattitaidon ylläpitämiseen. Käytännössä kunta hyväksyy palvelun tason siinä vaiheessa, kun se valitsee palveluntuottajan mukaan palvelusetelijärjestelmään ja ottaa tältä asiaa koskevan sitoumuksen. Palvelusetelin sääntökirja luo palvelusetelitoiminnan reunaehdot, kun taas ostopalvelusopimustoiminnan reunaehdot määrittellään ostopalvelusopimuksissa. Tuottajilla voi olla yhtä aikaa sekä palveluseteli- että puitesopimusasiakkaita.

Voimassa olevien määräysten mukaan hoitohenkilökunnan määrä on mitoitettu asiakkaiden tarpeiden ja toimintakyvyn mukaan. Yksikön henkilöstömitoituksen tulee olla

valvontaviranomaisen myöntämän toimiluvan mukainen ja henkilöstön toteutuneen vähimmäismitoitustason tulee olla vähintään 0,50 (THL julkaisu 2017:6). Vastaava määräys on sittemmin kirjattu 1.10.2020 voimaan astuneeseen ns. vanhuspalvelulakiin. Vanhuspalvelulain mukainen mitoitus tulee olemaan 1.1.2021 alkaen 0,55.

Hoitokoti Päiväkumpu Oy huomauttaa, että asiakaskunnan hoitoisuudessa ei ole tapahtunut muutoksia.

Sääntökirjan kohdan 6.1. (Palvelun seuranta ja valvonta) mukaan kunta valvoo hyväksymiensä palveluntuottajien palvelujen laatua ja varmistaa, että palvelujen laatu täyttää palvelusetelilain sekä sääntökirjan mukaiset kriteerit. Palveluntuottaja sitoutuu noudattamaan sääntökirjan ehtoja.

Linkki 15.3.2019 päivitettyyn sääntökirjaan löytyy täältä:

https://www.hel.fi/static/sote/palveluseteli/saantokirjat/ikaantyneiden_palveluasumisen_saanntokirja.pdf

- 2. 1.10.2020 lähtien on voimaan astunut ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain mukaiset uudet määräykset välillisen ja välittömän työn erottelemisesta sekä mitoituksen asteittaisesta nostamisesta.** 1.10.2020 voimaan astuneet muutokset lisäävät hoivan henkilöstö- ja muita kustannuksia asteittain vuosien 2021–2023 aikana. Tämä lakimuutoksista johtuva kustannusnousu tulee huomioida palvelusetelin arvoissa täysimääräisenä lain muutoksesta lähtien. Valtio korvaa Helsingin kaupungille lakimuutoksista aiheutuvat kustannusten lisäykset valtion osuuksien kautta täysimääräisinä ns. lainsäädännön rahoitusperiaatteen mukaisti (lainsäätäjän on varmistettava lakia säätäessään, että lakiuudistuksen edellyttämät resurssit ovat palveluiden järjestämisestä vastaavan tahon käytettäessä lakia toimeenpantaessa).
- 3. Uusien Helsingin kaupungin sääntökirjamääräysten mukaan Helsingin kaupunki ei toimita enää asiakkaille heidän tarvitsemiaan vaippoja.** Ne jäisivät palveluntuottajan kustannettavaksi ja sisältyisivät siten jatkossa palveluhintoihin. Tämä heikentää asiakkaalle jo myönnetyn palvelusetelin arvoa noin 60 - 100 eurolla kuukaudessa.

Kaupunki perustelee muutosta mm. sillä, että tuottajat pystyvät näin hoitamaan vaippoihin liittyvän logistiikan tehokkaammin ja että käytäntö vähentää vaippon kulutusta.

Kyseinen määräys ei ole sisältynyt määräyksiin silloin, kun nykyiset tuottajat on hyväksytty kunnan palvelusetelituottajista pitämään rekisteriin eikä asiaa ole huomioitu asiakkaiden voimassa olevissa palvelusetelipäätöksissä. Mikäli päätös toimeenpannaan esitetystä muodosta, edellyttää se vastaavan lisärahoituksen osoittamista palvelusetelin arvoihin.

Hoitokoti Päiväkumpu Oy pitää kaupungin ilmoitusta edellä mainituista merkittävistä sääntökirjamuutoksista noin 3 viikkoa ennen muutosten voimaan astumista hyvän hallintotavan vastaisena ja kohtuuttomana. Kyse on merkittävistä talouskysymyksistä sekä asiakkaan että palveluntuottajan kannalta.

Kohtuuttomuutta perustelemme mm. seuraavilla seikoilla:

- 1. Tarvittavan lisähenkilöstön hankkiminen nykyisessä lähtökohtaisesti haasteellisessa tilanteessa on mahdotonta nyt käsillä olevassa aikaikkunassa.** Yritykset taistelevat parhaillaan Covid 19 -pandemian vaikutusten ennaltaehkäisemiseksi suuressa vaarassa olevien riskiasiakkaiden parhaaksi mahdolliseksi suojelemiseksi.
- 2. Covid 19 -pandemian aiheuttamat lisäkustannukset ovat olleet erittäin raskaat ja palveluntuottajat eivät ole vielä saaneet julkisen sektorin järjestämisvastuulla olevia koronan aiheuttamien lisäkustannusten korvauksia.** Pandemian aikaisen poikkeusolotilanteen järjestämisvastuu on valtiolla ja kunnilla ja Helsingin kaupungille on myönnetty valtionosuuksina näiden menojen kattamiseksi tähän mennessä 194 122 720 euroa (<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000007624676.html>)
- 3. Sääntökirjan määräykset ja tiedottaminen palveluntuottajille ovat keskenään ristiriitaisia.** Sääntökirjan mukaan palveluntuottajan tulee ilmoittaa asiakkaille hintojen korotuksista 3 kuukautta ennen niiden voimaan astumista. On kohtuullista, että kaupunki ilmoittaa myös palveluntuottajille palveluseteliin liittyvistä merkittävistä, myös taloudellisia vaikutuksia aiheuttavista muutoksista riittävän ajoissa, että ne voidaan hinnoittelussa huomioida ja tiedottaa asiakkaille hyvissä ajoin ennen niiden toteuttamista (esimerkiksi mitoitusmääräyksistä aiheutuvat omavastuuosuuksien korotustarpeet, vaippojen hankintavastuun siirtyminen jne.). Yhtiö on jo aikaisemmin syksyllä toimittanut asiakkailleen vuotta 2021 koskevat hinnankorotusilmoitukset. Sääntökirjan mukaan hintoja saa korottaa vain kerran vuodessa.
- 4. Pidämme hyvän hallintotavan vastaisena, että kaupunki on informoinut palveluntuottajia ainoastaan näiden asiakasvastaaville lähetetyllä sähköpostilla, joka on saapunut vasta 7.12.2020 ja jonka saatteessa ei myöskään ole mitenkään yksilöity liitteeseen sisältyviä, hyvin olennaisia sääntökirjamuutoksia.**

Tuottajille ei ole toimitettu sosiaali- ja terveyslautakunnan 17.11.2020 § 217 pöytäkirjan otetta muutoksenhakuosituksin, vaikka päätöksellä on ollut merkittävät vaikutukset palveluntuottajien toimintaan. Pidämme positiivisena asiana, että palvelusetelin arvoa on nyt vuosien jälkeenjääneisyyden jälkeen korotettu. Korotuspäätökseen liittyy kuitenkin reunaehtoja, jotka vaikuttavat palveluntuottajien asemaan kokonaisuutenaan sitä huonontaan ja siksi joudumme jättämään asiasta oikaisuvaatimuksen.

- 5. Palvelusetelin arvoa on tarkistettu edellisen kerran 1.3.2015. Palvelusetelin arvot ovat siis tällä hetkellä jälkeenjääneitä, koska viimeisten noin kuuden vuoden kustannusnousuja ei ole huomioitu.** Nyt esitetty 300 euron korotus ei kata sääntökirjamuutosten aiheuttamia lisäkustannuksia. Seurauksena on kokonaisuutenaan palvelusetelin todellisen arvon ja samalla asiakkaille jo myönnetyn etuuden merkittävä aleneminen sekä palveluntuottajaan kohdistuvat merkittävät lisävaatimukset ilman, että niille olisi osoitettu maksaja.

Hallintosäännön 18 luvun 1 §:n 1 kohdan mukaan sosiaali- ja terveyslautakunta päättää tai hyväksyy perusteet ja rajat, joiden mukaan viranhaltija päättää palvelusetelin käyttämisestä sekä palvelusetelin arvon vahvistamisesta. Nyt lautakunta on päättänyt palvelusetelin arvon korottamisesta, mutta tämä korotus ei kuitenkaan toteudu, koska samanaikaisesti on muutettu muita palvelusetelin reunaehtoja. Lisäksi Yhtiö huomauttaa, että palvelusetelin tämänhetkinen arvo ei ole vastannut nykyistä kustannustasoa, koska edellisestä arvon tarkistuksesta on kulunut lähes kuusi vuotta.

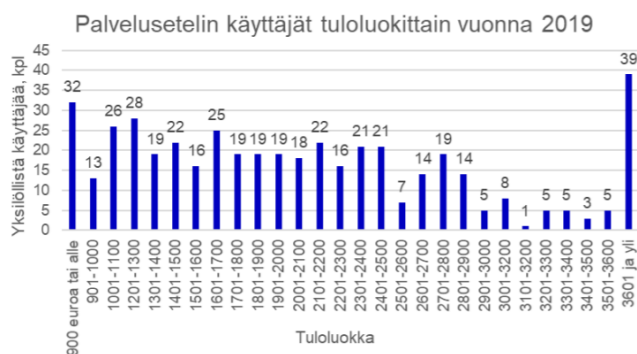
Yhtiö toteaa, että palvelusetelipalvelu on sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (1992/733) 4 §:n 5 kohdan mukainen valtionosuuteen oikeutettava kunnan järjestämisvastuulla oleva palvelun toteuttamistapa. Palvelusetelilain tavoitteena on, että eri tuotantotavat (oma toiminta, ostopalvelu ja palveluseteli) ovat suhteessa toisiinsa toteutettu kunnassa siten, että asiakkaalla on aito valinnanmahdollisuus

Palvelusetelilain (2009/569) 7 §:ssä (Palvelusetelin arvon määräytyminen) todetaan seuraavaa: *”Kunnan tulee määrätä palvelusetelin arvo niin, että se on asiakkaan kannalta kohtuullinen. Kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan palvelun tuottamisesta kunnan omana tuotantona tai hankkimisesta ostopalveluna sekä asiakkaan maksettavaksi jäävä arvioitu omavastuuosuus.”*

Palveluasumisen palveluseteli otettiin vakinaiseen käyttöön 1.3.2008. Tämän jälkeen palvelusetelin arvoa on tarkistettu kolmesti, 1.3.2011 alkaen, 1.1.2013 alkaen ja 1.3.2015 alkaen. Nykyinen palveluasumisen palveluseteli on tarkoitettu palveluasumisen hoivan kustannuksiin. Vuokran ja ateriat asiakas maksaa itse. Palvelusetelin arvo on enintään 3000 euroa kuukaudessa.

Sosiaali- ja terveyslautakunta päätti 17.11.2020 korottaa palvelusetelin arvoa 1.1.2020 lähtien 300 eurolla samansuuruisesti kaikissa tuloluokissa. Palvelusetelillä voi maksaa hoivan, perusmaksun ja aterioiden kustannuksia. Aiemmin palvelusetelillä ei ole voinut kattaa ateriakustannuksia.

Helsingin kaupungin hyväksymiä tuottajayksiköitä oli lokakuussa 2020 yhteensä noin 100. Kokemukset palvelusetelistä ovat olleet pääosin erittäin myönteisiä. Viidessä vuodessa asiakasmäärä on noussut vain noin sadalla. Ikääntyneiden palveluasumisen palvelusetelin käyttäjät ovat tyypillisesti pieni- ja keskituloisia henkilöitä. Keskimäärin palvelusetelillä järjestetty palveluasuminen on kestänyt noin 2,9 vuotta.



Yleinen kustannustaso ja palvelujen tuottamisen kustannukset ovat nousseet vuodesta 2015. Helsingin kaupunki on seurannut tuottajien keskihintojen korotusta ja todennut, että vuodesta 2015 vuoteen 2020 keskihinnat ovat nousseet hoivan osalta noin 5,7 %:lla sekä vuokrien ja aterioiden osalta noin 26 %:lla. Koska palvelusetelin arvoa ei ole tarkistettu, on tämä merkinnyt asiakkaiden omavastuuosuuden huomattavaa kasvua. Lautakunnan mukaan palvelusetelin arvon korotuksella pyritään lisäämään palvelusetelin houkuttelevuutta vaihtoehtona. Tämä on hyvä ja kannatettava tavoite ja palveluntuottajina oletamme, että lautakunnan tahtotila on tämän tavoitteen toteutuminen.

Yksityistä sosiaalipalvelualaa koskevan työehtosopimuksen mukaisten palkkaratkaisujen kautta laskettuna palkat ovat nousseet 1.1.2015 lähtien kumulatiivisesti laskettuna 6,17 % (kertautuva vaikutus, yhteenlaskettu 6,02 %). Työehtosopimusten mukaisia korotuksia on ollut 7 eri ajankohtana ja osa niistä ollut prosentuaalisia, osa euromääräisiä ja osa on kohdistunut vain alimpiin taulukkopalkkoihin. Julkisen ja yksityisen sektorin korotukset vastaavat pitkälle toisiaan. Tämän lisäksi on otettava huomioon muut kustannukset kuten energia, ravinto, siivouskustannukset, jotka ovat nousseet vuodesta 2015 arviolta useita prosenttiyksikköjä. Kiky työjan pidennys ja sittemmin tapahtunut poistuminen ovat kumuloineet toisensa.

Lautakunnan esittelytekstin 17.11.2020 mukaan tällä hetkellä yksityisten tuottajien ikääntyneiden palveluasumisen keskimääräinen kokonaishinta on noin 5 063 euroa kuukaudessa (vaihteluväli on 4 396 – 5 998 euroa), josta palvelusetelillä korvattavien palvelukustannusten (hoiva ja perusmaksu) osuus on keskimäärin 3 800 euroa. Kokonaishinta sisältää palveluasumisen hoivan, perusmaksun, vuokran ja ateriamaksut. Vuodesta 2015 tuottajien kokonaishinta on noussut keskimäärin 464 eurolla ja kokonaishintaan sisältyvien palvelukustannusten hinta on noussut keskimäärin 200 eurolla.

Palvelusetelipaikat korvaavat puitesopimuspaikkoja ja oman toiminnan paikkoja. Puitesopimusten bruttovuorokausihinta on 145 euroa ja kaupungin oman toiminnan 163 euroa. Puitesopimusten nettovuorokausihinta on 88 euroa ja kaupungin oman toiminnan 130 euroa. Palvelusetelillä järjestettävän toiminnan nettokustannus vuorokaudessa on 54 euroa. (Kaupungin oman ja palvelusetelitoiminnan yksikkökustannukset vuoden 2019 Kuusikko-raportista.)

Helsingin kaupunki on vastikään (2020) kilpailuttanut ikääntyneiden ympärivuorokautisen asumispalvelun palvelut. Keskimääräiseksi ostopalveluhinnaksi muodostui 5 971,21 euroa kuukaudessa sisältäen asumisen kustannukset. Jos vuokran osuudeksi arvioidaan noin 800 euroa kuukaudessa, jää palvelusetelillä korvattavan hoivan ja aterioiden osuudeksi 5 171,21 euroa. Tämä summa tarkoittaa vuorokausihinnaksi muutettuna ($5171,21 \times 12 : 365$) 170 euroa / vuorokausi.

Nyt käsiteltyjen sääntökirjamuutosten mukaisesti Helsingin kaupungin käytössä oleva tulosidonnainen palveluseteli olisi 500–3 300 euroa kuukaudessa eli 16,43 euroa – 108,49 euroa vuorokaudessa. Hoitokoti Päiväkumpu Oy huomauttaa, että Helsingin kaupungin palvelusetelin arvo ei määräydy sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain 7 §:n mukaisesti eikä ole kohtuullinen asiakkaan näkökulmasta katsottuna. Ero keskimääräisen ostopalvelun ja palvelusetelin vuorokausihinnan välillä on 61,51 euroa eli lähes 60 %. Korostamme, että palveluseteliä käyttävät asiakkaat tulevat kaikista tuloluokista painottuen pieni- ja keskituloisiin. Asumispalvelun palvelusetelin käyttäjien määrän lisääntyminen on ollut hidasta ottaen huomioon Helsingin kaupungissa asuvien ikääntyneiden määrä. Pidämme tärkeänä, että palvelusetelin arvo

ajantasaistetaan kohtuulliselle palvelusetelilain edellyttämälle tasolle, jotta useammilla palveluita tarvitsevilla ikääntyneillä on aito mahdollisuus valita palvelusetelivaihtoehto ilman, että asiakkaan lisärahoituksen tarve muodostuu kohtuuttoman korkeaksi.

Ikääntyneiden palveluasumisen palveluseteliä koskevan sääntökirjan palvelukohtaisen osan kohdan 2.1. mukaisesti palveluntuottaja voi tarkistaa palveluasumisen hintaa kerran vuodessa. Hinnantarkistus on ilmoitettava ”vanhoille” asiakkaille ja tilaajalle 3 kk ennen korotuksen voimaantuloa.

Palveluntuottaja laskuttaa asiakasta palvelusetelin arvon ylittävältä osalta. Mahdollisesta omavastuuosuuden muuttumisesta tulee asiakkaalle ilmoittaa kolme kuukautta etukäteen kirjallisesti erillisellä ilmoituksella. Mikäli asiakas ei pysty suoriutumaan tuottajan asiakasmaksuista, tuottajan tulee ilmoittaa tilanteesta asiakkaan palvelusetelipäätöksen tehneeseen yksikköön tai palvelusetelipäätöksen tehneelle sosiaalityöntekijälle vähintään 2 kuukautta ennen tuottajan ja asiakkaan välisen sopimuksen irtisanomista.

Lopuksi

Merkittävät kustannuksissa tapahtuvat palveluntuottajan määräysvallan ulkopuolella olevat kustannusnousut (vanhuspalvelualain muutokset) sekä kaupungin nyt esittämät uudet velvoitteet tulisivat esitetyllä tavalla toteutettuna johtamaan todella merkittäviin palveluiden yhtäkkiseen hinnan nousuun.

Tilanne tulee edelleen muuttumaan asiakasmaksulain muutosten astuessa voimaan vuonna 2021.

Edellisen perusteella Hoitokoti Päiväkumpu Oy vaatii, että sosiaali- ja terveyslautakunta ottaa asian uudelleen käsiteltäväksi ja että muutokset toteutetaan siten, että asiakkaiden tai palveluntuottajien asemaa ei heikennetä. Mikäli esitetyt muutokset toteutetaan lautakunnassa jo päätetyllä tavalla, tulee muutosten kustannusvaikutukset korvata kaupungin toimesta täysimääräisesti palvelusetelilain edellyttämällä tavalla.

15.3.2019 sääntökirja kohdan 2.2. (Sääntökirjan muuttaminen) mukaisesti kunnalla on oikeus tehdä muutoksia sääntökirjan ja sen liitteiden sisältämiin määräyksiin ja ehtoihin. Kunta ilmoittaa muutoksista palveluntuottajille kirjallisesti päätöksen tekemisen jälkeen. Mikäli palveluntuottaja ei hyväksy muuttuneita sääntöjä, tulee sen ilmoittaa siitä kirjallisesti kunnalle 30 päivän kuluessa muutosilmoituksen lähettämisestä. Tällöin kunta tekee päätöksen palveluntuottajan hyväksymispäätöksen perumisesta. Mikäli kunnalle ei toimiteta edellä mainittua ilmoitusta, sitoutuu palveluntuottaja noudattamaan muuttuneita ehtoja muutosilmoituksessa mainitusta päivästä lukien. Yhtiö toteaa, että se ei ole saanut sääntökirjan edellyttämää sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöstä eikä siihen liittyvää muutoksenhakuosoitusta kirjallisesti.

Nyt linjattu kustannustasoon verrattuna alhainen palvelusetelin arvon korotus ja samanaikainen palvelusetelisääntökirjan vaatimusten nosto synnyttää palvelun hintoihin merkittäviä korotustarpeita. Syntymässä on siis tilanne, jossa asiakkaan oma lisärahoitustarve uhkaa nousta nykyisestä, usein jo tuhansissa euroissa olevalta tasoltaan vielä erittäin paljon suuremmaksi.

Sosiaalihuoltolain mukaan asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus kohtelustaan sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Asiakkaalla on myös mahdollisuus kantelun tekemiseen. Myös tästä näkökulmasta pidämme tärkeänä, että Helsingin kaupunki ottaa sosiaali- ja terveyslautakunnassa tehdyt muutokset uudelleen tarkasteltavaksi.

Hoitokoti Päiväkumpu Oy vaatii tässä oikaisuvaatimuksessa esitetyin perusteluin Helsingin kaupunkia oikaisemaan 17.11.2020 tehdyn sosiaali- ja terveyslautakunnan päätöksen § 217 siten, että palveluntuottajien tai asiakkaiden asemaa ei heikennetä nykyisestään.

Annamme mielellämme kaikki tarvittavat lisätiedot ja varaamme oikeuden tarvittaessa täydentää tätä oikaisuvaatimusta tarvittavilta osiltaan.

Helsingissä 18.12.2020