

Sosiaali- ja terveysvaliokunta
Eduskunta

Kuntoutuksen toimialayhdistyksen lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Kuntoutuksella on muita palvelujärjestelmän toimintamuotoja täydentävä rooli. Se on sidoksissa muiden toimintajärjestelmien toimintaan ja yhteiskunnallisen tilanteen muutokseen. Yhteiskunnassamme on käynnissä mittava hyvinvointijärjestelmän uudistaminen. Useiden eri väestöryhmien toimintakyvyn varmistaminen on ajankohtaisempi asia kuin kenties koskaan aiemmin.

Väestön ikääntyminen, työurien pidentäminen, julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen kasvun taittaminen ja toiminnan tehostaminen sekä ylipäättään annettuun hyvinvointilupaukseen vastaaminen ovat yhtä aikaa inhimillisiä ja taloudellisia haasteita. Niihin on löydettävissä myönteisiä ratkaisuja kuntoutuksen keinoin. Onkin syytä arvioida kuntoutuksen rooli palvelujärjestelmässä huolellisesti.

Järjestämislakiluonnoksen ensisijainen tarkoitus on huolehtia väestön hyvinvoinnista ja terveydestä. Toinen keskeinen tarkoitus on varmistaa ihmisille oikeus laadukkaaseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Lisäksi esityksessä mainitaan useita muita tarkoituksia ja tavoitteita kuten asianmukaiset edellytykset hoitoon pääsulle sekä riittävät palvelut ja ihmisten tarpeet huomioon ottava palvelurakenne.

Lain yhtenä tavoitteena mainitaan myös pyrkimys vaikuttavaan ja kustannustehokkaaseen palvelurakenteeseen. Olipa kyse rakenteiden, tuotannon, rahoituksen, yms. uudistamisesta, tulisi vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden olla ensisijaisia uudistamista ohjaavia tekijöitä ja tavoite. Muut tavoitteet ovat näille tavoitteille enemmän tai vähemmän alisteisia. Ilman vaikuttavia ja kustannustehokkaita rakenteita ja palvelutuotantoa on hyvin haasteellista saavuttaa muita lakiesityksen tai ylipäättään sosiaali- ja terveyspolitiikan kokonaistavoitteita.

Vaikuttava ja kustannustehokas palvelujärjestelmä on lukuisten hyvin toimivien tekijöiden summa. Yksi keskeisistä osatekijöistä on käytössä olevien voimavarojen optimaalinen hyödyntäminen ja kohdentuminen. Kuntoutuksen näkökulmasta kyse on tällöin mm. tarpeenmukaisen kuntoutuksen viivytyksettömästä aloittamisesta, katkeamattomasta ja jatkuvasta kuntoutusprosessista sekä kohdennetuista, yksilön tarpeet ja lähtökohdat huomioivasta prosessista.

Se, että emme ole enää hetkeen pystyneet vastaamaan antamaamme hyvinvointilupaukseen ei johdu siitä, että meillä olisi erityisen huonoa lainsäädäntöä tai ohjausta. Keskeinen ongelma on se, että kaikilla järjestämisvastuussa olevilla tahoilla ei ole

riittäviä kannusteita toimia lainsäädännön ja ohjauksen edellyttämällä tavalla. Monituottajuus tai monikanavaisuus eivät sinänsä ole ongelmia – osaoptimointi ja epäselvät vastuiden jaot sen sijaan ovat.

Kuntoutuksen toimialayhdistys keskittyy lausunnossaan kuntoutusnäkökulman vahvistamiseen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen mittavassa kokonaisuudessa. Keskitymme lausunnossa kuntoutuksen ja muun palvelujärjestelmän ja sen osien riittävän integraation merkittävyyteen, kuntoutuksen ohjauksen ja koordinaation tärkeyteen sekä kuntoutuksen erityisasetuksen säilyttämisen välttämättömyyteen.

Kuntoutuksen ohjaus ja koordinaatio vaativat erityishuomiota

Järjestämislakiesityksen pyrkimys luoda sosiaali- ja terveydenhuollon horisontaalisen sekä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon vertikaalisen integraation kautta edellytykset lain tavoitteiden toteutumiseksi, ei vähennä tarvetta kuntoutuksen alueelliselle ja valtakunnalliselle ohjaukselle ja koordinaatiolle. Ohjauksen ja koordinaation tarvetta korostavat ainakin seuraavat kuntoutusjärjestelmän ja -palvelujen ominaispiirteet.

- Kuntoutuksen palvelujärjestelmä on monialainen.
 - Eri hallinto- ja tieteenalat yhdistävää toimintaa.
 - Kuntoutus sijoittuu terveydenhuollon, sosiaalihuollon, työvoimahallinnon ja opetustoimen rajapintaan.
- Kuntoutusjärjestelmä koostuu monista erillisistä ja melko itsenäisistä osajärjestelmistä.
 - Järjestäjätahoja on ainakin kahdeksan.
 - Osajärjestelmät sisältävät omaa lainsäädäntöä sekä monenlaisia rahoituksen ja palvelujen tuotannon tapoja.
- Kuntoutus on aina prosessi ja vastuutahon vaihtuminen prosessin aikana on mahdollista.
- Osa kuntoutusta tarvitsevista henkilöistä ovat myös muiden hyvinvointipalvelujärjestelmämme palveluiden tarpeessa ja piirissä.
- Palvelujen oikea-aikaisuus ja tarpeenmukaisuus korostuvat.

Kuntoutusjärjestelmämme ominaispiirteistä johtuen laaja-alaisesti toteutettu yhteistyö, suunnittelu ja ohjaus alueellisella ja valtakunnan tasolla on tärkeää. Jos toimiva ohjaus ja koordinaatio puuttuvat, syntyy meille helposti asiakkaan näkökulmasta epäedullisia tilanteita. Järjestelmä ei kykene vastamaan palvelutarpeisiin ja sille asetettuihin tavoitteisiin. Varhaisessa vaiheessa käynnistetyn kuntoutuksen avulla autetaan ihmisiä vaikeissa elämäntilanteissa ja säästetään kustannuksia. Toimiessaan saumattomasti osana palvelujärjestelmää kuntoutus on investointi, ei kustannus.

Vaikka järjestämislaissa säädettävä ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen eivät katakaan kuin osan kuntoutuksen kokonaisuudesta, tulisi kuntoutus huomioida lakiesityksen luvussa viisi. Tämä antaisi selvän signaalin kuntoutuksen ohjauksen ja koordinaation merkityksellisyydestä ja erityisyydestä. Näin olisi myös mahdollista painot-

taa kuntoutuksen merkitystä keinona löytää ratkaisuja yhteiskuntamme keskeisiin haasteisiin ja pyrkimyksiin.

Kuntoutusnäkökulma vahvistuu integraation kautta

Perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalihuollon yhdistäminen on yksi keskeisimmistä keinoista lakiesityksen tavoitteisiin pääsemiseksi. Nämä uudistukset eivät sellaisenaan paranna palvelujen saatavuutta ja hillitse menojen kasvua. Edellytyksenä on uusissa rakenteissa toimivien henkilöiden kykyä ja -taitoa hyödyntää täysimääräisesti uusien rakenteiden mahdollisuudet.

Sote-uudistus nojaa lähes kritiikittömään julkisen sektorin sisäisen uudelleenorganisoinnin ja hallinnollisen kehittämisen uskoon. Kaikki järjestyy, kunhan kaikki toiminnot keskitetään samaan organisaatioon, saman johdon ja budjetin alle. Integraatio ja ihmisten palvelutarpeiden huomioiminen kokonaisuutena ei vaadi palvelujen järjestäjän omaa palvelutuotantoa, eikä integraatio käytännössä toteudu määräämällä palvelutuotanto lain nojalla kuntien ja kuntayhtymien vastuulle. Integraatio ei myöskään edellytä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukokonaisuuksien (sekä perus- että erikoispalvelut) tuottamista saman johdon ja budjetin alla.

Palvelujen integraation keskeisiä elementtejä ovat yli rajojen vaivattomasti kulkeva tieto, toimiva asiakkaiden ohjaus, eri järjestäjä ja rahoittajatahojen saumaton yhteistyö sekä vastuiden ja velvollisuuksien selkeys. Kuntoutuspalvelujen näkökulmasta nämä elementit korostuvat myös jatkossa, olipa uusi rakenne millainen tahansa. Käsiällä olevan lakiesityksen ja tulevan rahoitusuudistuksen yhteydessä on tärkeää ratkaista kuntoutuksen riittävä integraatio muuhun palvelujärjestelmään ja sen osiin.

Yksinkertaisimmillaan kuntoutuksen integraatiota muuhun sote-järjestelmään voidaan edistää lisäämällä 12 pykälän 2 momenttiin uusi työ- ja toimintakyvyn edistämistä käsittelevä kohta. Näin varmistetaan, että järjestämissä päätöksessä huomioidaan eri toimijoiden väliset työ- ja toimintakykyä edistävä lähtökohdat, vastuut ja yhteistyötarpeet ja vaatimukset. Kohdan kirjaus voisi olla esimerkiksi seuraavanlainen: *Yhteistyö ja vastuut terveyden sekä työ- ja toimintakyvyn edistämässä alueen sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajien, työterveyshuoltopalvelujen tuottajien sekä kuntoutuspalveluiden tuottajien, sosiaalivakuutuksen toimijoiden ja muiden tahojen kanssa.*

Tällä lailla ei ratkaista kuntoutustarpeessa olevien henkilöiden mahdollisuuksia saada kuntoutusta oikea-aikaisesti, laadukkaasti ja tarpeenmukaisesti. Tällä lailla luodaan kuitenkin perustaa toimivalle järjestelmälle. Siksi tämän lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä kuntoutuksen merkitystä integraation osapuolena on syytä korostaa.

Kuntoutuksen erityisaseman varmistaminen

Monitahoinen kuntoutuksen kokonaisuus on monta kertaa vaikeasti hahmottuva. Tämä tosiasia ei sinänsä vielä tee järjestelmästä hyvää tai huonoa. Kuten edellä on todettu, järjestelmälle ominainen hajanaisuus ja monitahoisuus edellyttävät kuitenkin

kin järjestelmän ohjausta ja koordinaatiota. Yhtä lailla on tärkeää varmistaa kuntoutusjärjestelmän riittävä integraatio muuhun palvelujärjestelmään.

Kuntoutusjärjestelmän sisällä toimivat henkilöt korostavat usein kuntoutuksen erityisasemaa ja sen huomioimista mm. erilaisten uudistusten yhteydessä. Tällöin he tarkoittavat esimerkiksi seuraavia asioita:

- o Kuntoutuspalvelujen piirissä on ihmisryhmiä, joilla on erityisasema. Esimerkiksi kehitysvammaiset sekä ikääntyneet.
- o Kuntoutus sijoittuu terveydenhuollon, sosiaalihuollon, työvoimahallinnon ja opetustoimen rajapintaan. Uudistusten yhteydessä tarkastelun tulisi olla riittävän laajaa.
- o Kuntoutusjärjestelmä koostuu monista erillisistä ja melko itsenäisistä osajärjestelmistä. Esimerkiksi palvelujen järjestämisestä vastaavia tahoja on ainakin kahdeksan.
- o Kuntoutusjärjestelmä sisältää korvamerkittyä rahaa, vrt. esimerkiksi Kela
- o Kyseessä on yhdistys- ja säätiöpohjainen erityispalvelujärjestelmä, joka sisältää lukuisia kroonisia sairauksia sairastavien etujärjestöjä monipuolisine hoito- ja kuntoutusohjelmineen, sairaaloineen ja kuntoutuskeskuksineen.

Uusi järjestämislaki on kuntoutuksen palveluntuottajien näkökulmasta merkityksellinen etenkin siksi, että sen lähtökohdat ja keskeiset linjaukset vaikuttavat koko toimialan kehitykseen. Yhteiskuntamme on sijoittanut vuosikymmenten aikana huomattavan määrän resursseja valtakunnallisen kuntoutuksen osaamiskeskusverkoston luomiseen. Näihin osaamiskeskuksiin on kertynyt mittava määrä moniammatillista ja monialaista kuntoutusosaamista. Ne ovat sopeuttaneet toimintaansa markkina- ja kilpailutilanteeseen ja siksi tehokkaita tuottamaan palveluja. Samalla niiden toiminnassa korostuvat yhteiskuntavastuullisuus sekä vahva arvopohja. Tähän verkostoon tukeutuminen on perusteltua varmistettaessa eri väestöryhmien toimintakykyä.

Jo lainvalmistelun tässä vaiheessa on kuitenkin nähtävissä kehitys, jossa kunnissa ja kuntayhtymissä perustetaan mm. uusia kuntoutussairaaloita. Syyt tähän kehitykseen ovat varmasti moninaisia. Nyt tulisi kuitenkin varmistaa kokonaisuuden näkökulmasta paras mahdollinen kehitys. Kehityksen tulisi tapahtua koordinoitusti ja ohjatusti, kokonaisuuden kannalta perustellusti, tietoon pohjautuen sekä kuntoutuksen ominaispiirteet huomioon ottaen.

Kohti uuden yhteisvastuun aikakautta

Myönteisen kehityksen aikaansaaminen palvelujärjestelmässämme on mahdollista. Onnistumme viemällä palvelujärjestelmäämme hallitusti ja määrätietoisesti kohti uudenlaisen yhteisvastuun aikakautta. Yhteisvastuuta tulee toteuttaa yksilön osallistamisen ja omien valintojen kautta, ei niinkään ylhäältä alas annettujen velvoitteiden ja normien kautta.

Mahdollisuus ja vapaus valita sekä osallistua tuovat palvelujärjestelmäämme kaivatun kannusteen jatkuvalla kehittymiselle. Yksilöt hakeutuvat niiden palveluntuottaji-

en piiriin, joiden he tietävät tuottavan vaikuttavia ja laadukkaita palveluja asiakaslähtöisesti. Palvelujärjestelmän tuloksekas kehittäminen ja ohjaus eivät toteudu ohjeistuksia lisäämällä, normeja tiukentamalla tai resursoimalla valvontaan.

Tällä hetkellä käytössä olevat voimavarat eivät suuntaudu parhaalla mahdollisella tavalla sosiaali- ja terveyspolitiikan kokonaistavoitteiden mukaisesti. Vahvistamalla kuntoutuksen roolia ja asemaa palvelujärjestelmässä, voimme vähentää voimavarojen tarvetta mm. sairaanhoidossa ja laitoshoidossa eli säästää kustannuksia. On perusteltua varmistaa kansalaisille kohdennetut, yksilön tarpeet ja lähtökohdat huomioivat kuntoutuspalvelut.

Uudenlainen yhteisvastuu perustuu läpinäkyvyydelle, tiedolle ja tietoisuudelle, rakenteita ja tuotantoa kehittäville kannusteille, asiakkaan valinnanvapaudelle, tasapuolille toimintaolosuhteille, olemassa olevan osaamisen ja resurssien täysimääräiselle hyödyntämiselle sekä yhteistyölle. Nämä tekijät luovat edellytykset palvelujärjestelmän ohjaukselle ja kehittämiselle.

Kun meillä on edellytykset palvelujärjestelmän ohjaamiselle ja kehittämiselle, syntyy meille samalla keinot yhtenäistää järjestelmän arvopohjaa, tavoitteita ja käytäntöjä.

Kunnioittaen,

Jarno Talvitie
Asiantuntija, elinkeinopolitiikka