

Sosiaali- ja terveysministeriö
Kirjaamo

STM090:00/2013

Kuntoutuksen toimialayhdistyksen lausunto hallituksen esitysluonnoksesta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislainsäädännöstä

Nyt lausuttavana oleva lakiuudistus on hyvinvointijärjestelmällemme merkityksellinen ja välttämätön. Tämän lain pohjalta muodostuvat rakenteet ja toimintamahdollisuudet tulevat pitkälti määrittelemään sen perustan, minkä pohjalta sosiaali- ja terveydenhuoltomme pyrkii vastaamaan olemassa oleviin ja tuleviin tarpeisiin ja haasteisiin. Tämä lainsäädännön antamista lähtökohdista niin yksityiset kuin julkisetkin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajat ja ammattihenkilöt tulevat toimintaa harjoittamaan.

Lain tarkoituksista keskeisin on vaikuttava ja kustannustehokas palvelurakenne. Jos uudistuksella ei päästä tähän tarkoitukseen, jäävät myös muut lain tarkoitukset mitä todennäköisimmin toteutumatta. Nyt keskeinen kysymys on, pystytäänkö lakiesityksessä esiin tuoduin ratkaisuin pääsemään lain tavoitteisiin ja vastaamaan mm. sellaisiin haasteisiin kuin väestön ikääntyminen, palvelutarpeiden kasvu, järjestelmän rahoituksellinen kestävyys, palvelujärjestelmän riittävä integraatio ja palvelujen saatavuus.

Kuntoutuspalveluissa palvelujen järjestäjien ja tuottajien roolit ovat olleet pääosin selkeät jo vuosia. Tilaajina toimivat muun muassa Kansaneläkelaitos, vakuutusyhtiöt ja työvoimahallinto, eikä näillä keskeisillä palvelujen järjestäjillä ole käytännössä omaa palvelutuotantoa. Palvelujen tuottajina toimivat yksityiset palveluntuottajat. Toimintatapa on johtanut kustannustietoisuuteen, läpinäkyvyyteen, hintatavoitteisiin sekä tehokkuuteen. Monien kuntoutusmuotojen kohdalla myös asiakkaan valinnanvapaus toteutuu paremmin kuin valtaosassa terveystalouksissa.

Myönteisen kehityksen aikaansaaminen palvelujärjestelmässämme on mahdollista. Keskeistä on asemoida ja roolittaa kuntoutuspalvelut kiinteämmäksi osaksi palvelujärjestelmää sekä hyödyntää olemassa olevaa osaamista ja resursseja tuloksekkaasti. Onnistumme viemällä palvelujärjestelmäämme hallitusti ja määrätietoisesti kohti uudenlaisen yhteisvastuun aikakautta.

Näkemyksemme mukaan lakiluonnosta on merkittävästi kehitettävä, jotta se mahdollistaisi lain tavoitteisiin sekä keskeisiin olemassa oleviin ja jo lähitulevaisuudessa konkretisoituihin haasteisiin vastaamisen.

Lausuntopyyntöön on pyydetty vastaamaan Internetissä olevaan kyselyyn. Kyselyyn vastaamisen lisäksi jätämme esityksestä myös tämän erillisen lausunnon.

Muutoksen mahdollistavat tekijät

Onnistunut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistaminen pohjaa muutamaan keskeiseen tekijään. Näitä tekijöitä ovat palvelujen järjestäjän ja tuottajan aitoa erottaminen, asiakkaiden voimaannuttaminen edistämällä valinnanvapautta, monipuolisen palvelutuotannon varmistaminen, kustannusten ja toiminnan läpinäkyvyys ja palvelujen integraatio. Nämä tekijät luovat edellytykset sovittaa palvelujärjestelmämme 2000-luvun avoimeen kansainväliseen toimintaympäristöön ja aiempaa niukempien resurssien aikakauteen hukkaamatta mallimme keskeistä arvopohjaa.

Järjestäjän ja tuottajan todellinen erottaminen toisistaan ja palvelujen järjestäjän riippumattomuus palveluntuottajista on tuloksellisen palvelujärjestelmän perusta. Palvelujen järjestäjällä tulee olla vahvat kannusteet hakea parasta mahdollista tapaa tuottaa palveluja sekä mahdollistaa tuottajia kehittämään omaa toimintaansa. Laki-luonnoksessa järjestäjän ja tuottajan erottaminen on vaillinaista ja keinotekoisista. Toisin kuin luonnoksessa esitetään, järjestämisvastuussa olevilla tahoilla ei tule olla omaa palvelutuotantoa.

Valinnanvapaus tuo palvelujärjestelmään vahvan ohjauselementin ja jatkuvan kehittämisen moottorin. Valinnanvapaus tarvitsee rinnalleen useita tukevia elementtejä. Ensinnäkin asiakkaalla pitää olla vaihtoehtoja mistä valita. Vapaus valita pitää ulottaa koskemaan myös yksityisiä palveluntuottajia. Toisaalta asiakkaan saatavilla pitää olla tarvittavaa tietoa eri palveluntuottajavaihtoehtoista. Käytännössä tämä tarkoittaa mm. hintatietoja, laatutietoja ja saatavuustietoja. Keskeistä on sellainen rahoitusratkaisu, jossa raha seuraa asiakkaan mukana palveluntuottajalle.

Monipuolinen palvelutuotanto antaa palvelujen järjestäjälle mahdollisuuden hyödyntää järjestelmää optimaalisesti. Se antaa myös asiakkaille valinnanvaihtoehtoja niiltä osin kuin palvelut kuuluvat asiakkaiden valinnanvapauden piiriin. Mikäli järjestelmä ei kannusta ja ohjaa vertailemaan palveluntuottajia, syntyy helposti esteitä mm. kustannusten läpinäkyvyydelle, mikä taas johtaa tehottomuuteen ja epätarkoituksenmukaisiin palveluntuotantoratkaisuihin.

Läpinäkyvyys mahdollistaa järjestelmän ohjauksen ja kehittämisen tavoitteellisesti ja kustannustehokkaasti. Keskeistä on saada rahavirrat läpinäkyviksi. Kun rahavirrat ja kustannusten kohdentuminen on riittävässä määrin tiedossa, on palvelujen järjestäjällä keskeinen toiminnan ohjauksen ja kehittämisen mahdollistava elementti käytössä. Nyt tämä elementti on käytössä vajaatehoisesti. Toinen keskeinen tieto onnistuneelle ohjaukselle on palvelujen vaikuttavuustieto.

Palvelujen integraation keskeisiä elementtejä ovat yli rajojen vaivattomasti kulkeva tieto, toimiva asiakkaiden ohjaus, eri järjestäjä ja rahoittajatahojen saumaton yhteistyö sekä vastuiden ja velvollisuuksien selkeys. 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.

Yksityiskohtaiset ehdotukset

1 §. Lain tarkoitus

Nyt kun sosiaali- ja terveydenhuollon keskeisiä rakenteita uudistetaan, tulee kuntoutus nostaa vahvasti osaksi tuloksekasta palvelujärjestelmää. Huoltosuhteen heikkeneminen ja väestön ikääntymisen mukanaan tuomat kasvavat palvelutarpeet edellyttävät kuntoutuspalvelujen täysimääräisen hyödyntämisen. Samalla on varmistettava, että kuntoutuspalvelut integroituvat hyvinvointipalvelujärjestelmään siten, että niiden erityispiirteet huomioidaan. Kuntoutuspalveluja toteutetaan useammalla eri hallinnonalalla ja useiden järjestäjien toimesta, mikä edellyttää niiden erityisaseman huomioimisen ja säilyttämisen.

Lisätään lain tarkoituksiin seitsemäs kohta seuraavasti: integroida kuntoutuspalvelut kiinteäksi osaksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa

3 §. Määritelmät

Muutetaan sosiaali- ja terveysalueita koskevaa määritelmää siten, että ne ovat palvelujen järjestämistä ja tuotantoa koordinoivia elimiä. Niiden keskeisiä tehtäviä olisivat mm. vastata järjestämispäätöksen laatimisesta sekä pykälässä 13 määritellyt tehtävät. Alueita olisi viisi ja ne olisivat kuntayhtymiä. Niiden tehtävät säilyisivät ohjauksen ja koordinaation osalta samoina kuin lakiluonnoksessa on esitetty. Palvelujen järjestämistä tai tuotantovastuuta niillä ei olisi.

Muutetaan sosiaali- ja terveysalueen määritelmää.

1) sosiaali- ja terveysalueella kunnista muodostuvaa maantieteellistä aluetta ja alueeseen kuuluvien kuntien muodostamaa kuntayhtymää, jolla on vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon *ohjaamisesta ja koordinaatiosta* alueella.

Poistetaan käsitteen "tuottamisvastuu" määritelmä pykälästä ja korvataan se järjestämistä vastuun määritelmällä.

3) *järjestämistä vastuulla* tarkoitetaan kunnan ja kuntayhtymän velvollisuutta *järjestää* lainsäädännön ja sosiaali- ja terveysalueen järjestämispäätöksen mukaiset sosiaali- ja terveyspalvelut sekä vastuuta niihin kuuluvan julkisen vallan käytöstä.

10 §. Sosiaali- ja terveysalue

Järjestämistä ja tuottamisvastuun todellinen erottaminen vaatii muutoksia lakiluonnoksessa esitettyihin sosiaali- ja terveysalueen tehtäviin. Sosiaali- ja terveydenhuollon alueiden roolin tulee olla ohjaava ja koordinoiva. Niillä ei tule olla palvelujen järjestämistä eikä tuotantovastuuta. Järjestämisestä vastaavien kuntien ja kuntayhtymien tulee olla resursseiltaan siinä määrin vahvoja, ettei järjestämistä vastuuta tarvitse hajottaa niiden ulkopuolelle.

Kukin viidestä sosiaali- ja terveydenhuollon alueesta koordinoisi alueellaan järjestämisvastuun yhdelle tai useammalle kunnalle tai kuntayhtymälle. Järjestämisvastuun saaneilla vahvoilla kunnilla ja kuntayhtymillä saa olla omaa palvelutuotantoa, mutta niiden täytyy erottaa palvelujen tilaaminen ja tuottaminen. Oletuksen mukaan Suomeen syntyisi noin 20 vahvaa palvelujen järjestämisestä vastaavaa kuntaa tai kuntayhtymää.

Sosiaali- ja terveydenhuollon alue varmistaisi, että palvelujen tilaajaorganisaatiot noudattaisivat järjestämissä päätöksessä sovittua sekä vastaisi muista sosiaali- ja terveydenhuollon alueille annetuista tehtävistä (13 §).

12 §. Järjestämissä päätös

Muutetaan pykälän kirjauksia siten, että järjestämisvastuussa olevilla tahoilla ei ole palvelujen tuotantovastuuta.

Lisätään 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.*

Määritellään miten ja millä toimenpiteillä asiakkaan valinnanvapautta edistetään.

Määritellään miten todelliset palvelujen tuotantokustannukset saadaan näkyviin ja miten niiden läpinäkyvyys varmistetaan.

Huomioidaan 14 pykälän poistaminen.

Varmistetaan pykälään kirjaamalla, että järjestämissä päätöksen tekoon osallistuvilla tahoilla on riittävät tiedot kustannustehokkaimmista, laadukkaimmista, ja vaikuttavimmista tavoista tuottaa kuntoutuspalveluja.

Muutetaan pykälän kirjauksia kauttaaltaan siten, että ne mahdollistavat tasaveroisen yksityisten kuntoutuspalvelujen tuottajien hyödyntämisen ja tukevat tulokellisen kuntoutuspalvelutuotannon hyödyntämistä.

Määritellään lakiin se taho, joka tekee lopullisen päätöksen järjestämissä päätöksen sisällöstä siinä tapauksessa, että järjestämissä päätöksen valmisteluprosessissa ei päästä yhtenevään lopputulokseen.

14 §. Tuottamisvastuu kunnallisena toimintana

Poistetaan käsitteen "tuottamisvastuu" määritelmä pykälästä ja korvataan se käsitteen "järjestämisvastuu" määritelmällä.

Pykälässä määriteltäisiin ainakin se, mitä palveluja järjestämisvastuu koskee, sekä se, mitä mahdollisuuksia järjestämisvastuussa olevilla kunnilla ja kuntayhtymillä on

palvelut järjestää. Järjestämisestä vastaavien kuntien ja kuntayhtymien tulee olla resursseiltaan siinä määrin vahvoja, ettei järjestämisvastuuta tarvitse hajottaa niiden ulkopuolelle.

15 §. Sosiaali- ja terveystalouden tuottamisvastuu

Poistetaan pykälä laista.

27 §. Sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta

Yksityiset kuntoutuksen osaamiskeskukset muodostavat maan kattavan erityisosaimisen verkoston. Verkoston osaamista ja infrastruktuuria on inhimillisesti ja kansantaloudellisesti arvioiden mielekästä hyödyntää.

Täydennetään pykälää siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunnan tulee tehdä kiinteää yhteistyötä kuntoutusasian neuvottelukunnan kanssa.

31 §. Valtakunnallinen kehittämisohjelma

Lisätään pykälään maininta siitä, että kehittämisohjelmaan tulee kirjata sosiaali- ja terveystaloukselliset kuntoutuksen kehittämisryhmät.

Muut pykäläkohtaiset muutokset

Huomioidaan yllä oleviin pykäliin esitettyjen muutosten vaikutukset muissa lakiluonnoksen pykälissä ja muutetaan niitä vastaamaan edellä esitettyä.

Esityksen vaikutusten arviointi puutteellista

Esityksen vaikutukset kohdassa todetaan, että vaikutusarviointiluku ja sen alakohdat täydennetään myöhemmin. Lausunnon antajia pyydetään antamaan näkemyksensä esityksestä ilman tietoa lakiesityksen taloudellisista vaikutuksista, hallinnollisista ja organisatorisista vaikutuksista, vaikutuksista kuntien asukkaisiin sekä asiakkaisiin ja potilaisiin tai vaikutuksista palvelujen tuotantoon.

Lisäksi lakiluonnoksesta puuttuu kokonaan kohta, jossa arvioidaan tai tulotaisiin arvioidaan esityksen vaikutuksia yksityisiin palveluntuottajiin. Vaikka lakiuudistus koskeekin lähtökohtaisesti julkisen hallinnon rakenteiden uudelleenjärjestelyä, ei tämä tarkoita sitä, ettei lailla tulisi olemaan vaikutuksia yksityisiin palveluntuottajiin. Esimerkiksi nyt lausunnonalla oleva luonnos tulisi toteutuessaan muuttamaan niiden toimintaympäristöä merkittävästi.

Lopuksi

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 veloitteiden ja normien kautta. Palvelujärjestelmän tuloksekas kehittäminen ja ohjaus eivät toteudu ohjeistuksia lisäämällä, normeja tiukentamalla tai resursoimalla valvontaan.

Keskeistä on yksilön voimaannuttaminen. Mahdollisuus ja vapaus valita sekä osallistua tuovat palvelujärjestelmäämme kaivatun kannusteen jatkuvalla kehittymiselle. Yksilöt hakeutuvat niiden palveluntuottajien piiriin, joiden he tietävät tuottavan vaikuttavia ja laadukkaita palveluja asiakaslähtöisesti.

Kuntoutuksen palveluvalikoimasta löytyy keinoja useiden keskeisten yhteiskunnallisten pyrkimysten ja haasteiden ratkaisemiseksi. 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. Kansalaisille tulee varmistaa kohdennetut, yksilön tarpeet ja lähtökohdat huomioivat kuntoutuspalvelut.

Uudenlainen yhteisvastuu perustuu läpinäkyvyydelle, tiedolle ja tietoisuudelle, rakenteita ja tuotantoa kehittäville kannusteille, asiakkaan valinnanvapaudelle, tasapuolisille 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,

Mika Pekkonen
Hallituksen puheenjohtaja