Kela|Fpa

Dno 49/010/2018
DARK 18/010/45

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Viite: Kuulemistilaisuus 17.5.2018 koskien seuraavia lainsäädäntömuutoksia: HE 16/2018 vp

Teema: Kuntoutuksen järjestäminen.

Kela kiittää mahdollisuudesta tulla kuultavaksi ja toteaa käsiteltävänä olevan lainsäädäntömuutoksen osalta seuraavaa.

Kela arvioi lakiesityksen mukaisen valinnanvapauden laajentamisen olevan asiakkaan näkökulmasta tavoitteiltaan hyvä uudistus. Toimeenpanon näkökulmasta lakiin ja siihen liittyviin muihin säädöksiin tarvitaan kuitenkin vielä täsmennyksiä. Valinnanvapauden laajentaminen mahdollistaa mm. asiakkaan palvelujen ja etuuksien kokonaisuuden hallinnan sekä asiakasnäkökulmasta huomattavasti paremman palvelujen kokonaisvaltaisen hallinnan. Näiden mahdollisuuksien hyödyntäminen edellyttää lisäyksiä ja muutoksia lausuttavana olevaan lakiluonnokseen.

Kela näkee valinnanvapautta koskevan lakiluonnoksen osalta yleisellä tasolla haasteeksi sen, että lain toimeenpano jää monilta osin pitkälti maakuntien päätäntävaltaan ja näin ollen voi merkitä sitä, että prosessit ja toimintamallit sekä valinnanvapauden toimeenpano eroavat asiakkaiden kannalta merkittävästi maakuntien välillä. Tämä omalta osaltaan vaikuttaa siihen, että lainsäädännöllä ei saavuteta asiakkaiden yhdenvertaisuutta riittävällä tasolla.

Uudistus tulee merkittävällä tavalla vaikuttamaan myös Kelan rooliin kuntoutuksen järjestäjänä tulevaisuudessa. Kela tukee maakuntien valinnanvapauden toimeenpanoa kehittäen Kanta-palvelujen rinnalle monipuoliset tietohallintapalvelut. Kelan roolista tietojärjestelmien rakentamisessa säädetään hallituksen esityksessä 16/2018 vp laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kelan kuntoutukseen on valmisteilla vastaava järjestelmä, joka kytkeytyy Kelan omiin päätöksenteko- ja maksujärjestelmiin.

Kela kuntoutuksen järjestäjänä

Kela järjestää ja korvaa lakisääteisen järjestämisvelvollisuutensa perusteella ammatillista kuntoutusta, vaativaa lääkinnällistä kuntoutusta ja kuntoutuspsykoterapiaa sekä eduskunnan päättämän enimmäismäärärahan rajoissa harkinnanvaraista kuntoutusta Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain (566/2005; KKRL) perusteella. Kelan kuntoutuksen tavoitteena on parantaa kuntoutujan työ- ja opiskelukykyä, toimintakykyä, ehkäistä työkyvyttömyyttä ja pidentää työuria.

Kelan kuntoutuspalvelujen menot rahoitetaan sairausvakuutuksen sairaanhoitovakuutuksen kautta. Sairaanhoitovakuutus rahoitetaan vakuutettujen (palkansaajat, yrittäjät ja etuudensaajat) sairaanhoitomaksulla ja valtion rahoitusosuudella. Kelan kuntoutus on osa sairausvakuutusjärjestelmää, joten sen tavoitteita, subjektiivista oikeutta ja muutoksenhakuoikeutta koskeva sääntely perustuu sosiaalivakuutusjärjestelmien perusperiaatteisiin.

Kelan kuntoutuspalvelujen menot ovat arviolta 392 milj. euroa vuonna 2019 ja 408 milj. euroa vuonna 2021. Lainsäädännön perusteella Kela maksaa työikäiselle kuntoutujalle kuntoutusrahaa, kun hänen lakisääteisellä kuntoutuksella on työelämätavoite ja kuntoutuja on estynyt tekemästä ansiotyötä kuntoutuksen aikana.

KANSANELÄKELAITOS
PL 450, 00101 Helsinki
Puhelin 020 634 11
etunimi.sukunimi@kela.fi

FOLKPENSIONSANSTALTEN
PB 450, 00101 Helsingfors
Telefon 020 634 11
fornamn.efternamn@kela.fi

Kuntoutusrahan menot rahoitetaan sairausvakuutuksen työtulovakuutuksesta. Kuntoutusrahan kustannukset ovat arviolta 125 milj. euroa vuonna 2019 ja 131 milj. euroa vuonna 2021.

Kelan kuntoutuspalvelujen saajat ja kustannukset v. 2017

Kuntoutuksen lakiperuste	Saajat	Kuntoutuspalvelu-kustannukset	Kuntoutuspalvelu-kustannukset saajaa kohti
		milj. euroa	euroa
Yhteensä	108 670	336,7	3 098
Ammatillinen kuntoutus	20 369	31,8	1 559
Vaativa lääkinnällinen kuntoutus	30 744	192,1	6 248
Kuntoutuspsykoterapia	36 654	67,4	1 840
Harkinnanvarainen kuntoutus	24 621	45,5	1 847

Kela pyytää kiinnittämään huomiota valinnanvapautta koskevassa lakiluonnoksessa kuntoutuksen järjestämisen kannalta erityisesti seuraaviin asioihin.

1. **Kuntoutuspalvelujen järjestäminen valtakunnallisesti yhdenmukaisesti.**

Kela arvioi valinnanvapautta koskevan lakiluonnoksen näkökulmasta riskiksi sen, että lain toimeenpano jää monilta osin pitkälti maakuntien päätäntävaltaan. Muun muassa valinnanvapauslakiluonnoksen 43 §:ssä tarkoitettua hallintopäätöstä varten on luotu Sote-palveluntuottajien sopimukset-työryhmän toimesta malli palveluntuottajalle asetettavista ehdoista ja vaatimuksista. Malli on sinällään hyvä ja varmistaa sitä, että palveluntuottajilta edellytetään ilmoittautumismenettelyssä eli jo etukäteen riittävällä tavalla täyttävän mm. tietyt laatuun liittyvät kriteerit. Ongelmana on se, että mallien käyttö ei kuitenkaan ole maakuntia velvoittavaa, vaan ne on luotu maakuntien työn tueksi. Kela katsoo, että mallien tulisi olla ainakin tietyssä määrin maakuntia velvoittavia.

Jos valinnanvapauslain toimeenpanon ohjaus on liian avointa, tämä voi johtaa siihen, että prosessit, toimintamallit, palvelujen sisältö ja laatu sekä valinnanvapauden toimeenpano eroavat asiakkaiden kannalta merkittävästi maakuntien välillä. Tämä omalta osaltaan vaikuttaa siihen, että lainsäädännöllä ei saavuteta asiakkaiden yhdenvertaisuutta riittävällä tasolla.

Valinnanvapautta koskevasta lakiluonnoksessa tulisi selkeästi määritellä asetuksenantovaltuus koskien valtakunnallisesti määritettävää palveluvalikoimaa, sisältöä ja laatua. Tämä johtuu ensinnäkin valinnanvapauden valtakunnallisuudesta: palvelujen on oltava vertailukelpoisia koko valtakunnan tasolla. Valtakunnallinen määrittely on välttämätöntä, jotta asiakkaan näkökulmasta palvelujen sisältö ja saatavuus sekä vertailukelpoisuus olisi mahdollista. Myös palveluntuottajien näkökulmasta valtakunnallinen palveluluokittelu olisi merkittävä asia, koska muutoin jokainen palveluntuottaja joutuu ylläpitämään omia maakuntakohtaisia tuotteistuksiaan.

Kelalla on vahva kokemus palvelujen valtakunnallisesta tuotteistamisesta ja hankinnasta. Nyt Kela on määrittelemässä palveluvalikkoa, tuotteistamisen sisältöä ja hintoja uudelleen. Kelan tavoitteena on määritellä kuntoutuksen palveluvalikko ja hinnat sekä tuotteistaa palvelujen sisältö ja laatu riittävän tarkalla tasolla valtakunnallisesti. Kela on kehittämässä tuotteistamisen uudistuksessa selkeät, asiakaslähtöiset ja joustavat kuntoutuspalvelut.

Kela valmistelee parasta aikaa rekisteröitymismenettelyn mahdollistavaa lainmuutosehdotusta yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Tavoitteena on siirtyä kuntoutuspalvelujen hankinnassa kilpailutuksesta joustavaan rekisteröitymismenettelyyn. Rekisteröitymisjärjestelmään rakennetaan kolme osaa palveluntuottajan rekisteröitymissovellus, palveluntuottajan tietojen näyttösovellus ja asiakaspalautesovellus. Palveluntuottajan rekisteröityminen tuottaa tiedot kuntoutuksen näyttösovellukseen ja samalla syntyy Kelan ja palveluntuottajan välinen sopimus, jos palveluntuottaja täyttää kriteerit. Asiakaspalautesovelluksen kautta asiakas voi antaa palautetta palveluntuottajan toiminnasta ja saamastaan kuntoutuksesta. Järjestelmä antaa asiakkaille enemmän tietoa ja helpottaa palveluntuottajan valintaa. Uudella aikaisintaan vuonna 2019 käyttöönotettavalla järjestelmällä automatisoidaan sekä rekisteröitymisen että sopimushallinnan työtä.

Edellä mainitun lisäksi Kelalla on yhdenvertaisen asiakasohjauksen toteuttamiseksi valtakunnallinen palveluverkosto ja valtakunnallisesti yhdenmukainen päätöksentekoprosessi.

2. Kuntoutuspalvelujen saatavuus

Valinnanvapauslakiluonnoksessa on määritelty sosiaali- ja terveyskeskuksen tarjoamat palvelut. Sosiaali- ja terveyskeskusten tarjoamien palvelujen osalta Kela kiinnittää huomiota siihen, että asiakkaiden varhaisvaiheen kuntoutuksen tukeminen edellyttää monipuolisia kuntoutuspalveluresursseja myös sosiaali- ja terveyskeskuksissa. Eri asiakasryhmien kuntoutustarpeissa on huomattavaa vaihtelua ja esimerkiksi Kelan järjestämässä vaativassa lääkinnällisessä kuntoutuksessa yleisimmät lasten saamat terapiat ovat puheterapia ja toimintaterapia. Erityiseksi kohderyhmäksi Kela nostaa myös nuorten tarvitsemat ohjaus- ja neuvontapalvelut varhaisen kuntoutuksen käynnistämiseksi.

Kela pitää tärkeänä, että maakunnissa varmistetaan monipuoliset kuntoutuspalvelut sekä riittävä kuntoutuspalvelujen osaaminen. Asiakkaiden todellinen valinnanvapaus sosiaali- ja terveyspalveluissa edellyttää riittävien resurssien varmistamisen lisäksi sitä, että kuntoutuspalvelut ovat asiakkaiden saatavilla. Asiakkaiden kuntoutuspalvelujen saatavuuteen ja valinnanmahdollisuuksiin vaikuttaa erityisen merkityksellisesti asiakkaille maksettavaksi jäävä osuus sosiaali- ja terveydenhuollon matkakustannuksista ja yleisesti sitä koskevat linjaukset.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus vaikuttaa myös Kelan toimeenpanemiin etuuksiin. Reformiministeryöryhmän linjauksen mukaan maakuntien järjestettäväksi ja/tai rahoitettavaksi voisi koota useita Kelan hoitamia tehtäviä. Esityksen mukaan kuntoutuspsykoterapiassa ja vaativassa lääkinnällisessä kuntoutuksessa järjestämisvastuu siirrettäisiin maakunnille kuntoutuskomitean ehdotuksia mukaillen vaiheittain kokeilujen kautta. Kokeilut on tarkoitus käynnistää vuoden 2020 alussa ja tavoitteena on toteuttaa siirto vuonna 2022.

KKRL:n perusteella hakijalla on subjektiivinen oikeus Kelan lakisääteisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvaan kuntoutukseen, jos laissa säädetyt myöntöedellytykset täyttyvät hakijan osalta. Kuntoutuspäätös on hallintopäätös, johon hakijalla on oikeus hakea muutosta valittamalla. Harkinnanvaraiseen kuntoutukseen ei ole subjektiivista oikeutta eikä sitä koskevaan päätökseen ole oikeutta hakea muutosta.

Järjestämisvastuuta koskeva muutos merkitsee huomattavaa heikennystä niiden asiakkaiden oikeusturvaan, jotka nykyisin kuuluvat Kelan järjestämien kuntoutuspalveluiden piiriin, jos terveydenhuoltolakiin ei säädetä muutoksenhakuoikeutta sosiaali- ja terveyskeskuksen tai maakunnan liikelaitoksen lääkinnällistä kuntoutusta koskevaan päätökseen. Kelan mukaan on välttämätöntä huolehtia siitä, ettei asiakkaiden tilanne muutosten johdosta heikkene ja asiassa tulisikin esittää myös ne muutosten toimeenpanoa koskevat asiat, jotka johtavat asiakkaan tilanteen parantumiseen.

Kuntoutuspalvelujen saatavuuden kannalta Kela kiinnittää huomiota myös maakuntien järjestämien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen rahoitukseen. Jos maakunnat itsehallintonsa mukaisesti päättävät, kuinka paljon varoja ne kohdentavat kuntoutuspalveluihin, on uhkana, että nykyisin Kelan kuntoutuspalvelujen piiriin kuuluvien asiakkaiden kuntoutuspalvelujen saatavuus heikkenee. Kela näkee riskiksi myös sen, ettei nyt kuntoutukseen käytettäviä varoja kohdenneta tarkoituksenmukaisella tavalla, asiakkaiden pääsy kuntoutuspalvelujen piiriin heikkenee ja kuntoutuksella tavoiteltu hyöty heikkenee. Linjausten aiheuttamat lainsäädäntömuutokset sekä niiden toimeenpano tulee siten suunnitella erityisen hallitusti ja huolella.

3. Asiakassuunnitelma ja asiakkaan ohjautuminen kuntoutuspalveluihin

Kela kiinnittää valinnanvapauslakiluonnoksessa erityistä huomiota asiakassuunnitelman keskeiseen merkitykseen asiakkaan kokonaistilanteen arvioimisessa ja sen kiinteään liityntään mm. asiakkaan tarvitsemiin kuntoutuspalveluihin. Kelan arvion mukaan asiakassuunnitelma on keskeinen väline asiakkaan ajankohtaisen kuntoutustarpeen tunnistamisessa ja kuntoutuspalveluihin ohjaamisessa. Palveluja koskeva valinnanvapausmahdollisuus ja palveluiden turvaaminen perustuvat asiakassuunnitelmaan. On tärkeää, että velvoite asiakassuunnitelman laatimisesta sekä tarkistamisesta asiakkaan ajankohtaisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskevien tarpeiden perusteella on määritelty riittävän tarkasti lainsäädännön tasolla. Asiakkaan tarpeita vastaava suunnitelma edellyttää laaja-alaista moniammatillista yhteistyötä ja suunnitelman riittävää seurantaa.

Kela kiinnittää valinnanvapauslakiluonnoksessa huomiota siihen, että maakuntien lisäksi sekä Kelalla että muilla toimijoilla tulee olla vahva rooli asiakkaan kuntoutukseen ohjaamisessa. Kelalla on eri etuuksista ja tietojärjestelmistä saatavaa tietoa eri asiakasryhmien tarpeista ja siten mahdollisuus ja keinot reagoida nopeasti asiakkaiden tarpeisiin. Esimerkkinä tästä on muun muassa opintotukeen liittyvä mahdollisuus opintojen etenemisen seurantaan ja opiskelun tueksi tarjottava opiskeluvalmennus.

Kela on kuntoutuspalvelujen järjestämistehtävässään kiinnittänyt erityistä huomiota asiakkaan ohjauksen ja päätöksenteon selkiytymiseen. Tähän liittyen Kela ottaa käyttöön muun muassa kuntoutuksen suullisen hakemisen ja terveydenhuollon kanssa sovittuun yhteistyömenettelyyn perustuvan suorapäätössuosituksen, jolla osaltaan nopeutetaan asiakkaan kuntoutusprosessin käynnistymistä. Nuorten ammatilliseen kuntoutukseen hakeutumista edistetään siten, että nuori voi hakeutua kuntoutukseen ilman

sairausdiagnoosia. Uudistusten tavoitteena on mahdollistaa kuntoutuspalvelujen piiriin hakeutuminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Kela on valmis järjestämään kuntoutuspalvelut nykyisessä laajuudessaan. Sen lisäksi Kela vahvistaa edelleen rooliaan kuntoutuspalvelujen kehittäjänä. Kelan vahvuus kuntoutuspalvelujen järjestäjänä ja asiakkaan kuntoutusprosessin ohjaajana on valtakunnallisesti yhdenmukaiset menettelytavat.