Suomen Toimintaterapeuttiliitto ry

Lausunto
12.2.2021

Eduskunta
Sosiaali- ja terveysvaliokunta
StV@eduskunta.fi

Asia: Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntopyyntö 18.12.2020

HE 241/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Suomen Toimintaterapeuttiliitto ry:n lausunto HE 241/2020 vp

Suomen Toimintaterapeuttiliitto ry kiittää eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokuntaa pyynnöstä lausua yllä mainittua uudistusta koskevaan lainsäädäntöön.

Kannatamme sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistusta ja sen tavoitteita. Sosiaali- ja terveyspalveluiden painopisteen siirtyminen perustasolle mahdollistaa ihmisten toimintakyvyn, terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen oikea-aikaisesti. Esitys antaa myös mahdollisuuden kehittää kuntoutuspalveluiden yhdenvertaisuutta järjestämisvastuun siirtyessä kunnilta suuremmille hyvinvointialueille ja valtio-ohjauksen vahvistuessa.

Kuntoutus ja toimintaterapia tunnistetaan tässä esityksessä edellistä hieman paremmin esimerkiksi nykytilan kuvauksessa ja säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa. Valitettavasti kuntoutusta koskevat kuvaukset ja vaikutusarviot jäävät kuitenkin merkittäviltä osin edelleen puuttumaan. Siksi esityksen perusteella on vaikea ennakoida uudistuksen tosiasiallisia vaikutuksia kuntoutusalaan, kuntoutuspalveluiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen sekä niiden yhdenvertaiseen ja oikea-aikaiseen toteutumiseen.

Pyydämme alla olevin perusteluin kiinnittämään huomiota seuraaviin asioihin:

1. **Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää muun lainsäädännön ja käytäntöjen kehittämistä**
2. **Pienten kuntoutuspalveluntuottajien toimintamahdollisuudet on varmistettava**
3. **Kuntoutuksen uudistamisen toimintasuunnitelma tulee nivoa osaksi sote-uudistusta**
4. **Kelan rooli kuntoutuspalveluiden järjestäjänä tulee tunnistaa ja kuvata**
5. **Johtamiseen ja henkilöstön hyvinvointiin tulee kiinnittää huomiota**
6. **Varhaisvaiheen kuntoutuspalvelut on tunnistettava ja niitä on kehitettävä**

1. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää muun lainsäädännön ja käytäntöjen kehittämistä

Koska kyseessä on rakenneuudistus, tavoitteiden tosiasiallinen saavuttaminen edellyttää, että muuta sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä sekä käytäntöjä kehitetään kokonaisuutena sote-uudistuksen kanssa.

Jotta painotus perustason palveluihin sekä palveluiden oikea-aikaisuus toteutuvat, on esimerkiksi hoitotakuun tiukennus toteutettava siten, että kaikki kuntoutuspalvelut, mukaan lukien toimintaterapiapalvelut ovat saatavilla 7 vrk:n kuluessa hoidon tarpeen arviosta. Samoin esimerkiksi ikääntyneiden kotikuntoutuksen asema lainsäädännössä ja palvelujärjestelmässä tulee tarkentaa tukeutuen Pohjoismaissa tutkittuihin toimintamalleihin. Myös mittaristoja, joihin ehdotetun järjestämislain 30 § mukaiset THL:n valtakunnalliset asiantuntija-arviot perustuvat, on kehitettävä. Asiantuntija-arvioilla on merkittävä tehtävä mm. sote-palveluiden tarpeenmukaisuuden, saatavuuden, laadun ja yhdenvertaisuuden varmistamiseksi sekä kehittämiseksi, mutta arvioiden taustalla olevassa KUVA-mittaristossa kuntoutuspalvelujen mittaristotieto on puutteellinen.[1] Kun esimerkiksi toimintaterapiaan kohdistuva mittaristo nyt puuttuu, toimintaterapiatarve on vaarassa jäädä tunnistamatta.

2. Pienten kuntoutuspalveluntuottajien toimintamahdollisuudet on varmistettava

2.1 Ehdotetun sääntelyn vaikutuksia kuntoutusalan yrityksiin

Sote-palveluiden hankkimista yksityisiltä palveluntuottajilta on tässä esityksessä kuvattu kattavammin ja perusteellisemmin kuin aiemmassa esityksessä. Tämä lisää esityksen ymmärrettävyyttä. Kuntoutusalan yritysten ja niiden toimintaympäristön tunnistaminen on kuitenkin edelleen puutteellista, mikä johtaa siihen, ettei ehdotusten keskeisiä vaikutuksia alan mikro- ja pienyrityksille ole tunnistettu.

Esimerkiksi toimintaterapia-alalla palveluntuottajat ovat pääosin pien- ja mikro yrityksiä sekä ammatinharjoittajia. Ne tuottavat tällä hetkellä kuntien, kuntayhtymien, sairaanhoitopiirien, Kelan ja vakuutusyhtiöiden järjestämisvastuulla olevia avotoimintaterapiapalveluita myös haja-asutusalueilla, joissa julkista palvelutuotantoa ei ole. Toimintaterapiayritys tuottaa palvelun julkisen tahon tekemän päätöksen mukaisesti ja raportoi toiminnastaan julkiselle taholle. Näiden yritysten näkökulmasta ehdotettu järjestämislain 3 luvun sääntely on tarpeettoman raskas ja aiheuttaa sääntelytaakan, joka vähentää yritysten mahdollisuutta tarjota palveluita tulevaisuudessa.

Kaiken yksityisen palvelutuotannon rinnastaminen julkiseen hallintotehtävään on toimintaterapia-alan yrityksille merkittävä muutos. Sen mukanaan tuomat järjestämislain velvollisuudet (erityisesti 18 § 4 kohta, 19 § ja 20 §) aiheuttavat yrityksille uusia vastuita, velvollisuuksia ja kuluja. Yrittäjien on esimerkiksi kouluttauduttava hallinnon yleislakien noudattamiseen, järjestettävä niiden soveltamista koskevaa koulutusta työntekijöilleen, ohjattava heitä säännösten soveltamisessa sekä valvottava säännösten noudattamista. He vastaavat myös alihankkijoidensa ohjauksesta ja valvonnasta ja ovat velvollisia huolehtimaan, että alihankkijan tuottamat palvelut vastaavat lainsäädännön vaatimuksia sekä sitä, mitä hyvinvointialue edellyttää yksityiseltä palveluntuottajalta (17 §).

[1] Sote-uudistuksen vaikuttavuus- ja kustannustieto -ryhmän työryhmämuistio. Ehdotukset sote-ohjauksen mittareista ja tietopohjan varmentamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:33. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki 2019.

Järjestämislain 18-20 §:n lisäksi järjestämislain 3 luvun muut pykälät sääntelevät yksityistä palvelutuotantoa ja alihankintaa yksityiskohtaisesti. Ne asettavat esimerkiksi osaamista, työvoimaa, vakavaraisuutta ja hankintasopimusten sisältöä koskevia vaatimuksia sekä hyvinvointialueelle erityisen velvollisuuden perustella hankintaa koskeva päätös. Nämä yhdessä muiden yksityistä palvelutuotantoa säätelevien lakien kanssa riittävät esimerkiksi takaamaan potilasturvallisuuden sekä sisällöllisesti ja laadullisesti tarkoituksenmukaisen palvelut ilman rinnastusta julkiseen hallintotehtävään ja järjestämislain 18-20 §:n vaatimuksia.

Ehdotettu järjestämislain 3 luvun sääntely on kokonaisuutena arvioiden raskas ja rajaa tarpeettomasti hyvinvointialueen mahdollisuutta ulkoistaa kuntoutuspalvelutuotantoa. Raskas sääntely ja uudet vaatimukset vaikeuttavat pien- ja mikroyritysten sekä ammatinharjoittajien yritystoiminnan mahdollisuuksia. Sitä kautta palveluiden hankkiminen näiltä yrityksiltä ei välttämättä ole tulevaisuudessa mahdollista, vaikka se muuten olisikin perustuslain 124 §:n ja ehdotetun järjestämislain 12 §:n mukaisesti tarkoituksenmukaista.

2.2 Ehdotukset pienyritysten toimintamahdollisuuksien turvaamiseksi

Kaikkien kuntoutusalan yksityisten palveluntuottajien kategorinen rinnastaminen julkiseen hallintotehtävään tulee arvioida uudelleen huomioiden mm. yritysten pieni koko ja kuntoutusalan yritystoiminnan piirteet.[2] Mikäli rinnastus julkiseen hallintotehtävään ja järjestämislain 18-20 §:n velvollisuudet jäävät lainsäädäntöön, muutosten aiheuttamat taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset kuntoutusalan pienyrityksille tulee huomioida ja kompensoida taloudellisesti tai esimerkiksi tarjoamalla yrityksille koulutusta ja perehdytystä hallinnon yleislakien noudattamiseen ja uusiin velvollisuuksiin liittyen.

Sääntely tulee kokonaisuudessaan rakentaa kohtuulliseksi niin, että kuntoutusalan pienten yritysten ja ammatinharjoittajien toiminta on mahdollista jatkossakin. Näin varmistetaan kuntoutuspalveluiden yhdenvertaista saatavuutta sekä asiakkaan lähipalvelut myös esimerkiksi haja-asutusalueilla.

Lakiesitys kannustaa aiempaa suurempiin hankintakokonaisuuksiin, mikä edelleen vaikeuttaa kuntoutusalan yritysten toimintaa. Esityksen mukaan pienten palveluntuottajien olisi mahdollista päästä palveluntarjoajaksi esim. palvelusetelin, yhteistarjousten sekä osahankintojen kautta. Nämä mahdollisuudet on kuitenkin lueteltu vain esimerkinomaisesti, eikä niiden toteuttamista ole asetettu hyvinvointialueen velvollisuudeksi. Nämä hankinnan ja palveluntuottamisen tavat eivät takaa yritysten toimintamahdollisuuksia ja kuntoutuspalveluiden saatavuutta. Esimerkiksi palvelusetelilainsäädännön ja -käytäntöjen puutteet kuten valmiiksi asetetut matalat hankintahinnat eivät nykyisellään kata toimintaterapian tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia. Siksi useat yritykset ja ammatinharjoittajat ovat lakanneet tuottamasta palveluita palvelusetelin kautta. Nyt esitettävää yksityistä palvelutuotantoa koskevaa sääntelyä on siten välttämätöntä arvioida kokonaisuutena suhteessa muuhun sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaan lainsäädäntöön ja sen uudistamiseen.

Sote-alan yritysten toimintaedellytysten turvaamiseksi on tärkeä arvioida myös alan yrittäjyyden tulevaisuuden kehittymismahdollisuuksia. Suomen Toimintaterapeuttiliitto ehdottaa sosiaali- ja terveysalan yritystoiminnan kehittämisohjelman luomista, jossa tarkasteltaisiin mm. alan työvoiman

[2] Ks. sote-alan yritystoiminnan ominaispiirteistä Toimialaraportit. Sosiaali- ja terveyspalvelut. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:1. TEM Toimialapalvelu. Kevät 2020. Raportin Kirjoittajavierasosiossa (LIITE 2.) on kuvattu erityisesti Toimintaterapia-alaa.

saatavuuden haasteita, osaamisen ja teknologian kehittämistä, innovaatiotoimintaa sekä hankintamekanismeja.

3. Kuntoutuksen uudistamisen toimintasuunnitelma tulee nivoa osaksi sote-uudistusta

Kuntoutuspalvelut ovat uudistumassa merkittävällä tavalla STM:n valmisteleman kuntoutuksen uudistamisen toimintasuunnitelman myötä. Kuntoutuskomitean raportin toimeenpano on kirjattu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan, jonka mukaan kuntoutusta kehitetään lähtökohtana kuntoutuskomitean työ. Kuntoutuksen uudistamisen toimintasuunnitelma kytketään lisäksi useisiin sote-sektoriin ja työllisyyteen liittyviin valtakunnallisiin ohjelmiin, kuten Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskusohjelmaan.

Kyseessä on siis merkittävä uudistus, joka on kiinteä osa laajempaa sote-palveluiden uudistusta. Kuntoutus- ja sote-rakenneuudistuksella on samoja tavoitteita, kuten järjestelmän yhdenvertaisuuden ja kustannustehokkuuden edistäminen. Kuntoutuksen uudistuksen yhteydessä toteutetaan valtakunnallisia muutosohjelmia, hankkeita sekä lainsäädäntöuudistuksia, mutta niiden suhdetta sote-uudistukseen ei kuvata nyt lausuttavana olevassa esityksessä.

Toimintaterapeuttiliitto muistuttaa, että kuntoutuksen uudistus on välttämätöntä sitoa sote-uudistukseen ja integroida näiden uudistusten toimenpiteet toisiinsa. Sote-uudistuksen vaikutukset kuntoutusalaan ja niiden ennakointi on mahdollista vasta, kun mainitunlaiset yhteydet on kuvattu. Kuntoutusjärjestelmä ei ole muusta sote-järjestelmästä irrallinen vaan tiivis osa sote-huollon palveluita, kuten myös perhe- ja peruspalveluministeri Krista Kiuru on muistuttanut Kuntoutuksen uudistamisen toimintasuunnitelman julkistamistilaisuudessa joulukuussa 2020.

4. Kelan rooli kuntoutuspalveluiden järjestäjänä tulee tunnistaa ja kuvata

Kela on merkittävä kuntoutuspalveluiden järjestäjä, mutta esityksestä ei selviä Kelan vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen suhde sote-uudistukseen ja tuleviin hyvinvointialueen järjestämisvastuulla oleviin toimintaterapiapalveluihin. Lukijalle jää epäselväksi, tuleeko nykyisin Kelan järjestämisvastuulla oleva kuntoutus edelleen olemaan Kelan vastuulla vai siirtyykö se hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Samoin epäselväksi jää, suunnitellaanko Kelan järjestämisvastuulla olevaan kuntoutukseen muutoksia osana tulevia kehittämistoimia, kuten monikanavarahoituksen purkua, ja millä aikataululla. Kelan kuntoutuksen yhteys sote-uudistukseen tulee kuvata, jotta uudistuksen vaikutukset kuntoutustalaan pystytään havaitsemaan ja ennakoimaan.

Kelan kuntoutuksen tuleva rooli on merkittävä myös yksityisille toimintaterapiapalvelun tuottajille. Kelan kuntoutuksen osuus niiden palvelutuotannossa suhteessa muiden tahojen järjestämisvastuulla olevan kuntoutukseen vaihtelee, mutta Kela on joka tapauksessa merkittävä toimintaterapiapalveluiden ostaja. Kela asettaa palveluntuottajilleen tiukkoja sopimusehtoja ja standardeja. Niiden ja ehdotetun järjestämislain 3 luvun velvollisuuksien yhteisvaikutus kuntoutusalan palveluntuottajille on huomioitava. Kelan järjestämisvastuulla olevan kuntoutuksen rooli sote-uudistuksessa on tarkennettava, jotta yksityiset palveluntuottajat pystyvät ennakoimaan uudistuksen vaikutuksia yritystoimintaansa.

Paitsi, että Kela järjestää ja rahoitta kuntoutusta, lakiesityksessä tulee tunnistaa sen rooli myös kuntoutuksen tutkijana. Kelan kuntoutuksen tutkimuksella on merkittävä vaikutus kuntoutuspalveluiden nykytilaan ja niiden tulevaan kehittymiseen.

5. Johtamiseen ja henkilöstön hyvinvointiin tulee kiinnittää huomiota

Rakenneuudistuksen tavoitteiden tosiasiallinen saavuttaminen ja henkilöstön hyvinvointi edellyttävät, että johtamiseen kiinnitetään tarkemmin huomiota.

Lakiesityksen mukaan hallintorakenneuudistuksella toteutettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen integraatio. Integraatio tapahtuisi useammalla tasolla, kuten hallinnollisella sekä asiakas- ja palvelutasolla (ns. toiminnallinen integraatio).

Toimintaterapeuttiliitto muistuttaa, että onnistunut integraatio vaatii myös johtamisen muutoksen sekä ammattilaisten tasavertaisen osallistumisen muutoksen tekemiseen johdon kanssa. Ammattilaiset eivät voi yksin purkaa aiempia rakenteita ja toimintamalleja vaan johdon tulee luoda sille edellytykset ja tuoda muutokselle varaukseton tuki.[3]

6. Varhaisvaiheen kuntoutuspalvelut on tunnistettava ja niitä on kehitettävä

Esityksessä on nykyistä paremmin huomioitava väestön terveyden edistäminen sekä ennaltaehkäisevä työ- ja toimintakyvyn ylläpito. Tarkempaa huomiota on kiinnitettävä myös sen määrittelyyn, mitkä terveyttä edistävät palvelut tulevaisuudessa ovat kuntien, ja mitkä hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla.

Toimintaterapeuttiliitto ry muistuttaa, että terveyttä edistäviin palveluihin liittyvässä kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyössä on tunnistettava myös varhaisvaiheen kuntoutuspalvelut. Niitä on tavoitteellisesti kehitettävä osana sote-uudistusta ja perustason palveluita.

12.2.2021

Kristina Holmberg
puheenjohtaja
Suomen Toimintaterapeuttiliitto ry

Lisätiedot:
Mirella Drushinin
Asiantuntija
Suomen Toimintaterapeuttiliitto ry
mirella.drushinin@toimintaterapeuttiliitto.fi
040 197 1797

[3] Hujala, Anneli – Mustonen, Erja – Klinga, Charlotte – Lammintakanen, Johanna – Laulainen, Sanna – Taskinen, Helena: Integroiva johtaminen. Teoksessa Hujala, Anneli & Taskinen, Helena (toim.): Uudistuva sosiaali- ja terveysala. Tampere University Press. Tampere 2020.