



12.5.2017

Eduskunnan sivistysvaliokunta

SiV@eduskunta.fi

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp)

Esitän Opetushallituksen puolesta lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä sekä sivistysvaliokunnan pyytämistä aihekokonaisuuksista Opetushallituksen toimialaan kuuluvan varhaiskasvatuksen ja koulutuksen sekä muun toiminnan osalta seuraavaa:

1. Yleisesti uudistuksesta

Maakuntauudistuksen tavoitteena on sovittaa yhteen valtion aluehallinto ja maakuntahallinto ja luoda tarkoituksenmukainen työnjako valtion aluehallinnon, maakuntien ja kuntien välille. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoitteena on kaventaa ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja, parantaa palvelujen yhdenvertaisuutta, saatavuutta ja vaikuttavuutta sekä hillitä kustannusten kasvua. Esityksen tarkoituksena on myös edistää sosiaali- ja terveystaloudellisia tavoitteita luomalla parempia edellytyksiä sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä erikoissairaanhoidon ja peruspalveluiden integrointiin ja samalla vahvistaa perustason palveluja. Opetushallitus pitää uudistusten tavoitteita hyvinä ja kannatettavina.

Esitys ei suoraan koske Opetushallituksen toimialaan kuuluvaa varhaiskasvatusta, koulutusta ja muuta toimintaa, mutta esitykseen sisältyvillä uudistuksilla on niihin vaikutusta erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtyessä maakuntien järjestämisvastuulle. Suurin vaikutus uudistuksella on oppilas- ja opiskelijahuollon järjestämiseen, kun koulu- ja opiskeluterveydenhuolto siirtyy maakuntien tehtäväksi muiden oppilas- ja opiskelijahuoltopalvelujen jäädessä pääosin kuntien vastuulle.

Esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa on lukuisia toiminnan ja palvelujen järjestämisen suunnittelua ja ohjausta, yhteistyötä, seurantaa ja arviointia koskevia säännöksiä, joilla pyritään varmistamaan, että palvelut muodostavat asiakkaan näkökulmasta toimivan ja laadukkaan kokonaisuuden. Ehdotetut säännökset ovat perusteltuja. Vasta käytäntö tulee osoittamaan, toimiiko yhteistyö kaikilta osin lainsäädännön ja sen tavoitteiden mukaisesti.

Asiakkaan tasa-arvoisen kohtelun ja toimintatapojen yhtenäistämiseksi on hyvä, että maakuntalakiehdotuksen mukaan valtioneuvosto vahvistaisi joka neljäs vuosi strategiset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollolle ja sitä kautta velvoittaisi maakunnat



ottamaan ne huomioon omassa toiminnassaan ja yhteistyösopimusten valmistelussa. Maakunnilla on voimavarojensa osalta yksittäistä kuntaa paremmat edellytykset arvioida eri väestö- ja asiakasryhmien palvelutarvetta ja suunnata voimavaroja tarpeiden perusteella, mikä on hyvä myös koulu- ja opiskelu terveydenhuollon kannalta.

Opetushallitus pitää tärkeänä, että opiskelijan saamat sosiaali- ja terveysterveystoimet ja moniammatillinen tuki ovat lähellä lasta ja nuorta. Palveluketjun tulee toimia saumattomasti peruspalveluista erikoissairaanhoidon, eikä uusia rajapintoja saa syntyä.

Esityksen tarkoitus on hidastaa sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten nousua. Pitkällä aikavälillä asetetut tavoitteet on mahdollista saavuttaa edellyttäen hyvien käytäntöjen laajaa käyttöön ottamista, kilpailutalouden hyväksikäyttöä ja tiukkaa ohjausta. Koko julkisen talouden voimavarojen riittävyyden kannalta Opetushallitus pitää sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten nousun hillitsemistä tärkeänä tavoitteena.

2. Aihekokonaisuudet

Oppilas- ja opiskelijahuollon (ml. koulu- ja opiskeluterveydenhuollon) järjestäminen

Lasten ja nuorten viettäessä suurimman osan ajastaan oppilaitoksessa, on opiskeluhoito merkittävässä asemassa lasten ja nuorten hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Opiskeluhoito järjestetään esi- ja perusopetuksessa sekä lukiossa ja ammatillisessa koulutuksessa yhteensä noin 800 000 lapselle ja nuorelle. Esityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja niistä huolehtiva henkilöstö siirtyy maakuntien palvelukseen. Poikkeuksen pääsäännöstä muodostavat opiskeluhoollon psykologit ja kuraattorit, jotka jäävät peruskuntiin. Yhteisöllinen ja ennalta ehkäisevä työ on oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaan ensisijainen toimintamuoto opiskeluhoollon. Siksi on tärkeää, että psykologit ja kuraattorit toimivat kiinteästi koulussa ja oppilaitoksessa. Osa opiskelijoista tarvitsee myös yksilökohtaisen opiskeluhoollon palveluja, joiden tulisi olla helposti ja nopeasti opiskelijoiden saatavilla - eli oppilaitoksessa. Lasten tulee voida jo alakoulussa asioida itsenäisesti opiskeluhoollon palveluissa, mikä edellyttää sitä, että opiskeluhoito toteutuu lähipalveluna. Ammatillisen koulutuksen osalta tulee ottaa lisäksi huomioon, että merkittävä osa opiskelusta tapahtuu työpaikoilla. Oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaan oppilaitoksen sijaintikunta vastaa opiskeluhoollon palvelujen (psykologi- ja kuraattoripalvelut sekä koulu- ja opiskeluterveydenhoito) järjestämisestä. Kunta päättää myös sen, minkä hallintokunnan alaisuudessa psykologi- ja kuraattoripalvelut järjestetään. Yksityisellä opetuksen/koulutuksen järjestäjällä on lisäksi vapaus päättää, haluaako se poiketa sijaintikunnan järjestämisvastuusta ja tuottaa psykologi- ja kuraattoripalvelut itse ja omalla kustannuksellaan. Ammatillisten oppilaitosten opiskeluhoollon palvelut järjestää usein koulutuskuntayhtymä, jonka koko vaihtelee muutamasta kunnasta yli 20 kuntaan. Niissä kunnissa, joissa ei ole varsinaisia opiskeluhoollon psykologi- tai kuraattorivakansseja ja joissa opiskeluhoollon palveluja on saatu oppilaitoksiin sosiaali- ja terveystoimesta tai ostettu yksityisiltä palveluntuottajilta, syntyy uudistuksen myötä tilanne, joka edellyttää neuvotteluja ja sopimista palvelun järjestämisestä jatkossa. Suuret kaupungit raportoivat jo nyt tilanteista, joissa opiskeluhoollon ”tulee painetta” muista hallintokunnista. Psykologien osalta paine on kohdistunut ns. hoidolli-



sen työn tekemiseen ja kuraattoreiden osalta sosiaalihuoltolain mukaisten palvelutarpeen arviointien valmisteluun. Sosiaali- ja terveystieteiden myötä tämä paine voi kasvaa muiden sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten siirtyessä maakuntiin. Riskinä on siis se, että samalla opiskeluhuollon resurssimäärällä hoidettavaksi tulee yhä enemmän sosiaali- ja terveystoimelle aiemmin kuulunutta työtä.

Opiskeluhuollon palvelujen säilyttäminen kokonaisuutena lasten ja perheiden näkökulmasta ja opiskeluhuollon ammattilaisten yhteistyön turvaaminen edellyttäneet tietoista johtamista, rakenteiden luomista ja yhteissuunnittelua. Opiskelijoiden oikeus saada yhdenvertaisia ja korkealaatuisia opiskeluhoitopalveluja on opiskelijan näkökulmasta oikeusturvakysymys.

Lasten, nuorten ja perheiden palvelut ovat pääasiassa muita kuin sosiaali- ja terveyspalveluita. Opiskeluhuollon yhteistyö varhaiskasvatukseen ja muihin koulutusasteisiin, nuorisotyöhön, vapaa-aika- ja liikuntapalveluihin, nuorisotyöhön ja kulttuuripalveluihin tulee todennäköisesti jatkossakin toteutumaan entiseen tapaan. Yhteistyö muihin sosiaali- ja terveyspalveluihin kuten erikoissairaanhoidon, lastensuojelun tai sosiaalityön vaatii uudessa tilanteessa kunnan, oppilaitosten ja maakunnan sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteistyökäytänteistä sopimista.

Opetushallitus toteaa, että tietojärjestelmiä uudistettaessa ja yhteen sovitettaessa, on tärkeää ottaa huomioon kuntiin jäävät oppilas- ja opiskeluhoitopalvelut. Tällä hetkellä oppilas- ja opiskeluhoitoon ei ole maassa yhtenäistä järjestelmää ja sellaisen saaminen olisi tärkeää. Järjestelmän tulee olla yhtenäinen sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmien kanssa ammattilaisten yhteistyön ja tiedon siirtojen kannalta, sekä lapsen ja nuoren tietojen kokonaiskuvan kannalta.

Hallitus on rajannut opiskeluhoitopalvelut valinnanvapauden ulkopuolelle. Opetushallitus pitää linjausta oikeana. Oppilas- ja opiskeluhoitopalvelujen työntekijät ovat kiinteä osa oppimisen tukea ja yhteistyö opettajien muun pedagogisen henkilökunnan kanssa jatkuvaa.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen jäädessä kuntien tehtäväksi on opiskelu- ja kouluterveyden huollon näkökulmasta tärkeää, että etsitään nimenomaan hyvät ennaltaehkäisevän työn mallit myös kuntatasolla. Maakuntien on tärkeää tukea kuntien ennaltaehkäisevää työtä, koska vain lisäämällä ennaltaehkäisyä voidaan saavuttaa kustannussäästöä kalliissa korjaavissa toiminnoissa, kuten lastensuojelussa ja erikoissairaanhoidossa. Tämä edellyttää vahvaa yhteistä toimintakulttuuria, ohjausta sekä johtamista. Perustettavat maakunnat muodostavat uuden hallinnon tason. Yhteistyö kuntien johdon ja toimijoiden kanssa on suunniteltava huolellisesti, jottei synny uutta rajapintaa oppilas- ja opiskeluhoitopalvelujen ja muun lapsen ja nuoren tarvitseman tuen välille.

Yhteistyön rajapintoja suunniteltaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota myös ammattikuntien ammatilliseen yhteistyöhön, osaamiseen ja tiedon jakamiseen. Kaikki muut julkiset lasten ja nuorten palvelut tuottavat psykologit siirtyvät maakuntaan esimerkiksi perheneuvoloiden psykologit, mielenterveys- ja päihdetyön psykologit, mutta koulupsykologit jäävät kuntiin. Lapsen ja nuoren osalta tämä ei saa lisätä siirtämistä viranomaiselta toiselle lähettämisen kulttuuria vaan yhteistyöverkostot tulee suunnitella saumattomiksi.

Kuntien ennaltaehkäisevä työ kokonaisuudessaan tulee suunnitella ja johtaa hyvin, ettei resurssien niukkuudesta johtuen synny maakuntien ja kuntien välille ”poislähtämisen kulttuuria”, jonka seurauksena lapset ja nuoret voivat jäädä ilman asianmukaisia palveluja.



Esityksen mukaiset palvelut tulee olla tarjolla yhtäläisesti molemmilla kotimaisilla kielillä. Lisäksi tulee varmistaa, että asiakkaalla oikeus käyttää saamen kieltä toteutuu siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä koskevan lakiehdotuksen 6 §:ssä säädetään.

Koulutuksen näkökulma lastensuojelussa, toiminta koulukodeissa ja sairaalakoulujen toiminta

Esityksen mukaan lastensuojeluasiat siirtyvät maakuntien järjestämisvastuun piiriin. Se, mitä edellä on todettu yhteistyön merkityksestä oppilas- ja opiskelijahuoltoa koskevissa asioissa, koskee myös lastensuojelua. Varhaiskasvatuksen ja koulutuksen piirissä työskentelevät ovat lastensuojelulain 25 §:n perusteella velvollisia tekemään lastensuojelutarpeen selvittämistä koskevan ilmoituksen lastensuojeluviranomaisille lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen sitä edellyttää. Tämä velvollisuus ja siihen liittyvä yhteistyö säilyvät myös uudistuksen jälkeen.

Esitys ei tuo muutoksia opetuksen järjestämiseen koulukodeissa ja sairaalaopetuksen järjestämisvelvoitteisiin eikä rahoitukseen, mutta sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistahot voivat uudistuksen myötä muuttua. Muutoksiin tulee ennalta varautua, jotta oppilaiden saamat palvelut eivät vaarannu.

Vankiloissa annettava tuki ja koulutus osana moniammatillista toimintaa vankien parissa

Esitys ei muuta vankiloissa järjestettävää koulutusta koskevia säännöksiä ja koulutuksen järjestämistä koskevia päätöksiä, mutta samoin kuin koulukodeissa ja sairaalaopetuksessa sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistahot voivat vaihtua. Muutoksiin tulee ennalta varautua ja varmistaa palvelujen jatkuvuus.

Tietojen saannin turvaaminen nuoria koskevassa moniammatillisessa työssä

Esitys ei muuta tietojen saantia koskevia säännöksiä varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa eikä sosiaali- ja terveyshuollossa. Esimerkiksi opiskeluhuollossa opiskelijan yksilökohtaiseen opiskeluhuoltoon osallistuvilla on oppilas- ja opiskelijahuoltolain 23 §:n perusteella edelleen oikeus saada toisiltaan ja luovuttaa toisilleen sekä opiskeluhuollosta vastaavalle viranomaiselle sellaiset tiedot, jotka ovat välttämättömiä yksilökohtaisen opiskeluhuollon järjestämiseksi ja toteuttamiseksi.

Tiedonkulun varmistamiseksi tulee tiedon luovuttamisen käytänteet sopia ennalta maakuntien palvelukseen siirtyvän henkilöstön ja kuntien palvelukseen jäävän henkilöstön välillä.

Sosiaali- ja terveystieteiden koulutuksen ja tutkimuksen rahoitus, koulutuksen järjestäminen sekä koulutuksen riittävyys sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöihin

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lakiehdotuksen 23 § 6 kohta velvoittaa lain mukaisen palvelujen tuottajan ottamaan toimintayksikössä annettavaan koulutukseen ja siihen liittyvään harjoitteluun sosiaalihuollon ja terveydenhuollon yliopistotasaisen koulutuksen opiskelijoita koulutuksesta vastaavan yliopiston ja maakunnan osoituksen mukaisesti. Opiskelijoista aiheutuviin kustannuksiin maksetaan valtion varoista koulutuskorvausta. Opetushallitus pitää hyvänä, että koulutusvelvoite laajenee koskemaan yhtäläisesti kaikkia palvelujen järjestäjiä, jolloin koulutuksen ja harjoittelun piiriin otettavien määrä voi nousta nykyisestä.



Ammatillisena perus- ja lisäkoulutuksena järjestettävässä koulutuksessa ei ole lakisääteisiä koulutuskorvauksia.

Nuorten osallisuus kuntatasolla ja maakuntatasolla

Opetushallitus pitää myönteisenä, että maakuntalakiehdotuksen 26 §:ään on otettu säännökset maakunnan vaikuttamistoimielimistä, kuten nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi asetettavasta maakunnan nuorisovaltuustosta tai vastaavasta nuorten vaikuttajaryhmästä. Nuorisovaltuustolle tai muulle laissa tarkoitettulle ryhmälle tulee antaa todellista vaikutusvaltaa ja mahdollisuuksia toiminnan kehittämiseen mm. lapsia ja nuoria koskevissa asioissa.

Nuorten työpajoissa ja ohjaamotoiminnassa nykyisin toteutuvan moniammatillisen yhteistyön tulevaisuus osana laajempaa nuoritakuuta

Nuorisotakuun toteutumiseksi nuorten työpajoilta ja ohjaamoilta edellytetään hyvää yhteistyötä sekä nivelymistä alueen koulutuspalveluihin. Nuorten ammattikoulutuksen ja työllistymisen kannalta erityisesti opinto-ohjauksellinen yhteistyö on välttämätöntä. Nuorten työpajoissa tulee olla mahdollisuus suorittaa tutkinnon osia, joiden kautta nuori voi edetä tutkintoon johtavaan koulutukseen. Tämä edellyttää jatkuvaa yhteistyötä alueen koulutuksen järjestäjien kanssa.

Esitys ei muuta nuorten työpajatoimintaa ja muuta nuorisotyötä koskevaa sääntelyä. Sosiaali- ja terveystieteiden ja mm. aluekehittämiseen liittyvien työ- ja elinkeinoveranomaisten vastuulla olevien koulutus- ja osaamisen kehittämisspalvelujen siirtyessä maakuntien järjestämismvastuulle voivat yhteistyötahot muuttua. Muutos edellyttää yhteistä suunnittelua ja sopimista moniammatillisessa yhteistyössä uudessa tilanteessa.

Hallitus käynnistää ns. NEET-nuoria koskevan toimenpideohjelman, jolla edistetään lasten ja nuorten hyvinvointia, ehkäistään syrjäytymistä ja vähennetään koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien nuorten määrää, koulutuksen keskeyttämistä ja edistetään nuorten työllistymistä. Ohjelmassa tarkastellaan myös sivistystoimen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yhdyspintoja kuntien ja maakuntien välillä.

Kulttuuri- ja liikuntatoimen asema kunnan ja maakunnan rajapinnalla

Kulttuurin ja liikunnan edistämisen sekä niitä koskevien maakuntatasoisten suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteensovittamisen siirtyessä maakuntien tehtäväksi tulee maakuntien ja kuntien välisestä yhteistyöstä ja työnjaosta sopia.

Muita huomioita

Maakuntastrategian yhtenä osana on palveluiden järjestämistä ja tuottamista koskevat strategiset linjaukset. Opetushallituksen mielestä kansainvälisyys ja sen edistäminen tulisi kirjata osaksi maakuntien strategisia linjauksia. Kansainvälisyydellä on keskeinen rooli muuttuvassa maailmassa, ja se toimii myös voimavarana maakunnan kasvun ja elinvoimaisuuden luomisessa. Kunnat ja maakunnat, jotka osaavat hyödyntää monipuolisesti kansainvälistymisen tarjoamia mahdollisuuksia, ovat tulevaisuudessa uusiutumiskykyisimpiä ja elinvoimaisimpia.



Maakuntien tehtävänä on varmistaa kansainvälisyys läpileikkaavana toimintana koko maakuntarakenteessa sekä yhteistyön tekeminen kuntien ja ammatillista koulutusta järjestävien tahojen kesken myös kansainvälisellä tasolla.

Tuloverolain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 82 §:n mukaan myös maakunnilta saatujen stipendien, opintorahojen ja muiden apurahojen sekä palkintojen verotuskohtelu vastaa muilta julkisyhteisöiltä (ml. Pohjoismaiden neuvosto) saatujen vastaavien suoritusten verotusta.

Opetushallitus ehdottaa, että tässä yhteydessä pykälään lisätään myös Euroopan unionin ohjelmat. Opetushallituksen hallinnoiman Erasmus+-ohjelman kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että eurooppalaiseen vapaaehtoispalveluun (EVS) osallistuvien nuorten osalta poistetaan heidän vapaata liikkuvuuttaan haittaavat verot ja veron kaltaiset maksut kohtelemalla heitä verotuksellisesti yhdenmukaisesti kansallisen ja/tai pohjoismaisen apurahan vastaanottajan kanssa. Niin ikään Erasmus+-ohjelmasta korvattavat matkakorvaukset koulutuksiin osallistujille pitäisi tuoda saman verotuskohtelun piiriin.

Johtaja

Matti Lahtinen