

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 48/2006 vp

Hallituksen esitys laeiksi kansanterveyslain 6 §:n, sosiaalihuoltolain 6 §:n muuttamisesta ja lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 16 §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain kumoamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä lokakuuta 2006 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi kansanterveyslain 6 §:n, sosiaalihuoltolain 6 §:n muuttamisesta ja lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 16 §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain kumoamisesta (HE 235/2006 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Lauri Pelkonen, sosiaali- ja terveysministeriö

- lainsäädäntöneuvos Auli Valli-Lintu, sisäasiainministeriö
- erikoissuunnittelija Päivi Lindberg, Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus
- johtaja Rolf Eriksson, Suomen Kuntaliitto
- yhteys sihteeri Auli Setälä, Lastentarhanopettajaliitto
- kehittämisspäällikkö Tero Ristimäki, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry
- suunnittelija Lena Öhman-Jokinen, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry
- asiamies Ritva Pesonen, Tehy ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi sosiaalihuoltolakia, kansanterveyslakia ja lasten päivähoidosta annettua lakia siten, että vastuu sosiaalihuollon ja kansanterveystyön toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtimisesta voitaisiin jakaa yhdelle tai useammalle kunnan määräämälle monijäseniselle toimielimelle.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi päivähoidon hallintokokeilua koskevia määräaikaaisesti voi-

massa olevia säännöksiä kumottaviksi. Kumottavia olisivat yksi sosiaalihuoltolain ja kaksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annettua lakia.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Eduskunnan käsittelyssä oleva hallituksen esitys kunta- ja palvelurakenteen uudistamisesta (HE 155/2006 vp) tulee muuttamaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteita kunnissa. Uudistus tulee merkitsemään monenlaisia hallinnon muutoksia, kuten kuntien yhdistymistä, uusia kuntayhtymiä ja erilaisia yhteistoiminta-alueita. Hallituksen esityksessä ehdotetaan mahdollistettavaksi se, että vastuu sosiaalihuollon ja kansanterveystyön toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä voitaisiin jakaa yhdelle tai useammalle kunnan määräämälle monijäseniselle toimielimelle. Kunnat voisivat esityksen mukaan vapaasti päättää sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnosta, jolloin kunnille mahdollistuu lautakuntarakenteen muuttaminen esimerkiksi elinkaari-mallin mukaiseksi.

Päivähoidon hallinto

Kunnat ovat esiopetuksen osalta saaneet vapaasti päättää, minkä toimielimen alaisuudessa esiopetusta annetaan. Väliaikaisen kokeilulain nojalla on päivähoito ja varhaiskasvatuksen hallinto kokonaisuudessaan voitu siirtää pois sosiaalitoimen hallinnosta. Hallituksen esitys mahdollistaa järjestelyn pysyvän lainsäädännön nojalla. Väliaikainen laki on ollut voimassa elokuun alusta 2003 lähtien. Sen jälkeen yhteensä 41 kuntaa on muuttanut hallintoaan päivähoito osalta siten, että 32 kunnassa hallinto on siirretty opetustoimeen ja 9 kunnassa on muodostettu kokonaan uusi lautakunta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kunnat, jotka ovat siirtäneet päivähoito opetustoimesta vastaavan toimielimen alaisuuteen, ovat pääosin olleet tyytyväisiä ratkaisuun. Kokeilulain aikana tehdyn seurantaselvityksen mukaan erot sosiaalitoimen tai opetustoimen hallinnon valinneissa kunnissa olivat vähäiset, sillä yhteistyötä eri sektorien yli tehdään paljon ja yhteistyö eri viranomaisten kanssa toimii hyvin. Eniten hyötyä selvityksen mukaan näytti tuottavan yhteisten tilojen ja yhteisten avustajien käyttö.

Valiokunta korostaa, että riippumatta siitä, merkitseekö uudistus kunnassa päivähoito hallinnon osalta muutosta vai ei, tulee erityistä huomiota kiinnittää kunnan eri toimijoiden yhteistyön kehittämiseen. Valiokunnan näkemyksen mukaan tavoitteena tulee pitää päivähoito, esiopetuksen ja alkuopetuksen välisten raja-aitojen madaltumista ja saumakohtien riskitekijöiden poistumista.

Lasten ja perheiden kannalta ehyt moniammatillinen palvelujärjestelmä on tärkeä. Saumattoman palvelujärjestelmän merkitys korostuu voimakkaimmin erityistukea tarvitsevien lasten ja perheiden kohdalla. Riippumatta hallinnollisesta ratkaisusta tulee panostaa vanhemmuuden tukemiseen sekä vanhempien ja lapsista ammatillisesti vastaavien ryhmien väliseen yhteistyöhön. Erityisesti päivähoito yhteistyöhön lastensuojelun, neuvolan ja sosiaalitoimen kanssa on panostettava jatkossakin hallinnollisista ratkaisuista riippumatta. Päivähoito osalta tärkeää on myös se, että varhaiskasvatuksen sisältö toteutuu valtakunnallisten varhaiskasvatussuunnitelman suositusten mukaisesti hoidon, kasvatuksen ja opetuksen kokonaisuutena.

Hyväksyessään väliaikaisen lain lasten päivähoito hallinnon osalta sosiaali- ja terveystoimialueita kiinnitti erityistä huomiota päivähoito asiantuntemuksen turvaamiseen niin lautakunnassa kuin johtotasollakin (StVM 49/2002 vp). Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että hallintokuntaa muutettaessa tulee uuden hallinnonalan viranhaltijoita riittävästi perehdyttää päivähoito ja perusopetuksen välisiin lainsäädännön eroihin ja soveltamiskäytäntöihin.

Muun sosiaalihuollon hallinto

Lakiehdotukset mahdollistavat kansanterveystyön, sosiaalihuollon ja päivähoito toimeenpanoon liittyvien tehtävien jakamisen kunnan eri toimielinten kesken. Todennäköisin toteutusvaihtoehto on, että kansanterveystyö säilyi kokonaisuudessaan yhden toimielimen alaisuudessa, mutta sosiaalihuollon tehtävät jakautuvat eri toimielimille.

Sosiaalihuoltolaissa on omaksuttu niin sanottu jakamattomuuden periaate, jonka mukaan yksi toimielin kunnassa huolehtii sosiaalihuollon järjestämisestä ja toimeenpanosta. Jakamattomuuden periaatteen on katsottu parhaiten turvaavan asiakkaalle oikeuden laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon. Edellä mainittu päivähoiton hallinnon kokeilulaki sekä kotipalvelujen ja kotisairaanhoidon järjestämisen muun toimielimen alaisuudessa mahdollistava kokeilulaki on säädetty poikkeuksena sosiaalihuoltolain periaatteesta.

Sosiaalihuollon palvelujen siirtyessä esityksessä mahdollistetun mallin mukaisesti toisen hallinnonalan alaisuuteen, esimerkiksi terveys-toimeen, on valiokunnan käsityksen mukaan edellä päivähoiton hallinnon yhteydessä esitetyt näkemykset huomioonotettavia. Uudessakin lautakunnassa on tärkeä turvata sosiaalihuollon asiantuntemus. Lisäksi sosiaalihuollon osan siirtyessä toisen lautakunnan alaisuuteen on tärkeä turvata yhteistyön toimivuus, muutoin sosiaalihuollollinen näkökulma palveluissa heikkenee. Samoin sosiaalipalvelujen järjestäminen asiakkaan tarpeista käsin voi kärsiä, jos asiakkaan asioita hoidetaan useamman eri toimielimen alaisten viranhaltijoiden päätöksin. Kokonaisvastuuta asiakkaasta hajauttava malli edellyttääkin, että yhteistyö ja tietojen luovutus ja saanti eri toimielinten ja niiden alaisten viranhaltijoiden välillä toimii.

Valiokunta toteaa, ettei uudistuksella miltään osin muuteta kuntien velvollisuuksia järjestää sosiaali- ja terveyspalveluja. Uudistuksella ei myöskään puututa sosiaali- tai terveydenhuollon lainsäädäntöön, ja riippumatta siitä, minkä kunnallisen toimielimen alaisuudessa lain toimeenpanoa toteutetaan, säilyy sosiaali- ja terveydenhuollon sisällöllinen ohjaus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla.

Hallinnon uudistamiseen esitetyllä tavalla sisältyy valiokunnan näkemyksen mukaan paljon mahdollisuuksia palvelujen kehittämiseen. Hallintokuntien rajat ovat teennäisiä asiakkaan näkökulmasta, koska asiakkaiden palvelutarpeet eivät muodostu palveluketjujen taikka hallinnonalojen mukaan. Tosiasiallisen toiminnan

kannalta on keskeistä päästä eroon hallinnollisesta sektoriajattelusta, joka jäykistää yhteistyötä ja tuo helposti esiin yksittäisten sektoreiden ja ammattiryhmien intressejä.

Lähtökohtana palveluiden järjestämistavalle tulee olla asiakkaiden tarpeet. Lasten ja lapsiperheiden palveluissa tulisi etsiä hallintomalleja, joissa palvelut, kuten äitiys- ja lastenneuvolatyö, päivähoito, esiopetus ja alkuopetus muodostavat kokonaisuuden, jossa lapsen ja perheen tarpeet kohdataan keskitetysti. Vastaavaa mallia on tarpeen etsiä myös vanhusten tarvitsemien sosiaali- sekä terveyspalvelujen osalta. Valiokunta pitää tärkeänä palvelujen järjestämistä siten, että ne turvaavat mahdollisimman ehyen jatkumon ikäkausien eri vaiheissa.

Henkilöstön asema

Päivähoiton, opetustoimen, sosiaalitoimen samoin kuin terveystoimen moniammatillisella yhteistyöllä voidaan saada asiakkaalle laadukkaampia palveluita. Valiokunta korostaa kuitenkin, että organisaatiouudistuksia tulee valmistella riittävän ajoissa ja avoimesti, jotteivät eri henkilöstöryhmät joudu eriarvoiseen asemaan.

Valiokunta toteaa, että hallinnollisista ratkaisuista riippumatta on kunnilla oltava kunkin tehtävän edellyttämää kelpoisuudet täyttävää henkilöstöä. Sosiaalihuollon tehtävien siirtyessä nykyistä laajemmin opetustoimeen tai terveystoimeen, voi sosiaalialan koulutettujen asema heikentyä. Sosiaalialan koulutuksen tuntemus ei opetustoimen tai terveystoimen hallinnossa ole vastaavaa kuin sosiaalitoimessa. Kuitenkin lasten ja perheiden ongelmien lisääntyminen nimenomaan edellyttäisi sosiaalialan osaamisen vahvistamista.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että siirrettäessä esimerkiksi vanhustenhuolto ja vammaisten palvelut sosiaalilautakunnan alaisuudesta terveyslautakunnan alaisuuteen lautakunnassa samoin kuin organisaation ja asiakastyön johtotehtävissä turvataan sosiaalialan osaaminen. Siirto edellyttää myös sitä, että henkilöstön ammatillisessa jakaumassa otetaan sosiaalityön osaaminen riittävästi huomioon. Lisäksi henkilöstön rekrytoinnissa tulee kiinnittää erityistä

huomiota lainsäädännössä määriteltyihin kelpoisuusehtoihin.

Valiokunta pitää tarpeellisena, että paikallisen hallinnon järjestämisen vapautuessa esityksessä mahdollistetulla tavalla, erilaisten hallintomallien toimivuutta seurataan ja arvioidaan sitä, millaisia vaikutuksia hallinnon uudelleenjärjestelyt ovat aiheuttaneet erityisesti sosiaali-

poliittisesta näkökulmasta sekä miten muutos on vaikuttanut henkilöstön asemaan.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Valto Koski /sd
jäsen. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
Anneli Kiljunen /sd
Pehr Löfv /r
Riikka Moilanen-Savolainen /kesk
Aila Paloniemi /kesk
Leena Rauhala /kd
Juha Rehula /kesk

Paula Risikko /kok
Arto Seppälä /sd
Osmo Soininvaara /vihr
Tapani Tölli /kesk
Erkki Virtanen /vas
Tuula Väättäinen /sd
vjäs. Jaana Ylä-Mononen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.