

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUT- SKOTTETS BETÄNKANDE 14/2003 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av folkhälsolagen och 10 § lagen om specialiserad sjukvård

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 september 2003 en proposition med förslag till lagar om ändring av folkhälsolagen och 10 § lagen om specialiserad sjukvård (RP 65/2003 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Marja-Liisa Partanen, social- och hälsovårdsministeriet
- undervisningsråd Marja-Liisa Niemi, undervisningsministeriet
- forskare Aune Harju, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården
- planerare Heljä Kahra och planerare Anita Rantala, Tammerfors universitets fortbildningscentral

- utvecklingschef Ritva Larjomaa, Finlands Kommunförbund
- branschdirektör Paavo Kaitokari, Kuopio stad
- förvaltningsöverläkare Hanna Mäkäraäinen, Norra Österbottens sjukvårdsdistrikt
- lektor Airi Larmi, Seinäjoki yrkeshögskola
- förhandlingschef Ulla-Riitta Parikka, Kommunala arbetsmarknadsverket
- utbildningsplanerare Kaijamaija Parviainen, Kommunsektorns Fackförbund KAT
- specialistläkare Pekka Anttila, Finlands Läkareförbund
- ombudsman Matti Pöyry, Finlands Tandläkareförbund
- sekreterare för utbildningsärenden Tuula Pitkänen, Hälsovårdens fackorganisation Tehy rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det till folkhälsolagen och lagen om specialiserad sjukvård fogas preciserande bestämmelser om arbetstagarens och arbetsgivarens skyldigheter när det gäller fortbildning för personalen inom hälso- och sjukvården.

Enligt propositionen skall hälsovårdscentraler och samkommuner för sjukvårdsdistrikt se till att personalen inom hälso- och sjukvården

beroende på grundutbildningens längd, hur krävande arbetet är och befattningsbeskrivningen i tillräckligt hög grad deltar i den fortbildning som ordnas för personalen.

Social- och hälsovårdsministeriet kan vid behov genom förordning meddela närmare föreskrifter om fortbildningens innehåll, art och omfattning samt om ordnandet och uppföljningen

av den. Avsikten är att arbetsgivaren ska svara för finansieringen av fortbildningen.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2004 och avses bli behandlad i samband med den.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2004.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet att propositionen är behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslaget men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Propositionen bygger på regeringens principbeslut av den 11 april 2002 om tryggnad av hälso- och sjukvården i framtiden, och enligt den arrangeras det i genomsnitt 3–10 dagar fortbildning per år för personalen, beroende på grundutbildningens längd, hur krävande arbetet är och hur befattningsbeskrivningen ändras. Det är positivt att det nationella hälsovårdsprojektet framskrider i detta avseende. Det kan anses vara motiverat med styrning på lagnivå eftersom det rör sig om en så pass viktig sak som att se till att kunskaperna ligger på en hög nivå inom hälsovården, som är av central betydelse för medborgarnas välfärd. De nya bestämmelserna ger en möjlighet att mer systematiskt än tidigare uppskatta behovet av fortbildning samt att svara mot utbildningsbehovet. Det finns redan nu ett stort utbud av fortbildning, men det är brokigt och har inte till alla delar ansetts motsvara de anställdas fortbildningsbehov. Det finns inte heller någon systematik när det gäller att söka och bli antagen till fortbildning. Att genom lag påföra arbetsgivaren en skyldighet att ansvara för de anställdas fortbildning är ett lämpligt sätt att systematisera och trygga hälsovårdspersonalens fortbildning och att se till att utbildning erbjuds beroende på befolkningens hälso- och sjukvårdsbehov.

Fortbildningens innehåll

Avsikten med fortbildning är att öka och upprätthålla tjänsteinnehavarnas och arbetstagarnas yrkesskicklighet och kompetens. Fortbildningen har en nära koppling till arbetsuppgifterna och utvecklingen av dem. Det behövs fortbildning för att upprätthålla yrkesskickligheten och utveckla sitt kunnande, men även för stresshantering i arbetet och för genomförande av ändringarna inom hälso- och sjukvården.

Enligt de föreslagna lagändringarna kan social- och hälsovårdsministeriet meddela närmare föreskrifter om fortbildning, vilket är motiverat med tanke på harmoniseringen och utvecklingen av utbildningspraxis. Det som måste prioriteras är långsiktig och välplanerad fortbildning som skapar ny praxis, menar utskottet. Fortbildningen måste vara nära knuten till nationella utvecklingsprogram inom social- samt hälso- och sjukvården och den strategiska utvecklingen av organisationerna. Fortbildningen ska ordnas utifrån organisationernas behov, men den ska också stödja arbetstagarens individuella yrkesutveckling.

Lagförslagen är så formulerade att de betonar sådan fortbildning som ordnas för personalen. Utbildning på eget initiativ bör också stödjas som en del av personalens fortbildning förutsatt att utbildningen är systematisk och ändamålsenlig med tanke på arbetsplatsens strategiska riktlinjer och utvecklingen av individens yrkesskicklighet. Däremot får delar av grundutbildningen inte heller i framtiden överföras på fortbildningen, utan grundutbildningen måste även i fortsättningen vara av tillräckligt hög kvalitet och tillräckligt enhetlig. Utskottet påpekar att det i den personalutveckling som siktar på att öka och upprätthålla yrkesskickligheten dessut-

om ingår rekrytering, inskolning, handledning och arbetsrelaterade insatser.

Fortbildningens kvantitet

Enligt regeringens principbeslut ska det ordnas i genomsnitt 3—10 dagar fortbildning per år för hälso- och sjukvårdspersonalen. I motiveringen till propositionen sägs det att den kvantitativa utgångspunkten ska vara den riktlinje som ingår i regeringens principbeslut. Däremot föreslås det inte att bestämmelser om kvantiteten på fortbildningen ska införas i lag eller förordning. Detta anser utskottet vara motiverat eftersom det kan förekomma mycket stora variationer på årsnivå när det gäller enskilda tjänsteinnehavares eller befattningshavares fortbildningsbehov. Dessutom kan det hända att utbildningens innehåll blir lidande om strävan att uppnå de kvantitativa målen blir viktigare. Utskottet påpekar likväl att det högsta antal utbildningsdagar enligt det genomsnittliga målet som anges i motiveringen inte får utgöra någon övre gräns.

Det är bra att målgrupp för fortbildningen är hela den personal som deltar i hälso- och sjukvården inom hälso- och sjukvårdens verksamhetsenheter. En sådan fortbildningsskyldighet är väl anpassad att garantera patienterna en friktionsfri samlad vård. En framgångsrik vård kräver att både de som direkt deltar i vården och dessutom de som tillhandahåller stödtjänster för vården omfattas av fortbildningen.

Att ordna fortbildning

Om fortbildning ska erbjudas i den omfattning som föreslagits krävs det fler vikarier. Bristen på vikarier samt de knappa resurserna för anställning kommer sannolikt att i praktiken försvåra genomförandet av fortbildningen. Fortbildningen kommer även att kräva betydande ekonomiska insatser av den kommunala arbetsgivaren. På lång sikt kan en ändamålsenlig fortbildning å andra sidan göra det lättare att få personal och att få de anställda att stanna kvar inom den offentliga hälso- och sjukvårdens verksamhetsenheter.

Strategierna för organisationerna inom den berörda tjänstesektorn innefattar planering och genomförande av fortbildning som utvecklar

tjänsterna och yrkesskickligheten. Det rör sig om en krävande process. En förutsättning för att utbildningen ska ha rätt inriktning och avsedd verkan är att samarbetet löper smidigt mellan den som upphandlar utbildningen och den som tillhandahåller utbildningstjänsterna. Utöver utbildningsorganisationerna och organisationerna inom arbetslivet bör även länsstyrelserna, landskapsförbunden, kompetenscentren och arbeidskraftsmyndigheterna delta i planeringssamarbetet. Samarbetet gör det möjligt att testa bra lösningar och att beakta i synnerhet små verksamhetsenheters behov. De universitet, högskolor och organisationer som traditionellt ordnat fortbildning har samlat på sig kompetens och expertis. Efterfrågan på deras utbildning har dock minskat till följd av de knappa anslagen. Den ackumulerade kompetensen och den ackumulerade expertisen bör likväl utnyttjas när fortbildningen organiseras.

Uppföljning och utvärdering

För närvarande finns ingen systematisk uppföljning av fortbildningen och utvärderingen är obetydlig. Den föreslagna reformen innebär att utbildningen måste bli mer systematisk och att uppföljningen måste utvecklas. Hälso- och sjukvårdens verksamhetsenheter måste följa upp fortbildningen med hjälp av personalboksutslut, och den landsomfattande uppföljningen ska enligt planerna ske med hjälp av statistiska uppgifter. De statistiska uppgifterna kommer att samlas ihop med hjälp av verksamhetsenheternas uppföljningsuppgifter. Enbart uppföljning är emellertid inte i sig nog för en utvärdering av hur fortbildningens mål har uppnåtts. Därför bör även fortbildningens verkningar utvärderas. Resultatet av utvecklingen och utbildningen av personalen samt av de anställdas inläring bör i förtsta hand utvärderas efter hur de nya kunskapernas syns i arbetet och i de hälso- och sjukvårdstjänster som medborgarna erbjuds.

Utvidgning av fortbildningen

Enligt propositionen bereder social- och hälsovårdsministeriet ändringar i lagen om privat hälso- och sjukvård. På ministeriet pågår dessutom

separat lagberedningsarbete som gäller tryggnade av fortbildningen för de anställda inom den sociala sektorn. Utskottet anser att också den privat anställda hälso- och sjukvårdspersonalens fortbildningsbehov måste beaktas i reformarbetet. Den privata sektorn skulle ha nytta av regionalt samarbete över organisations- och sektorsgränserna. En fördel med ett sådant samarbete vore till exempel enhetliga riktlinjer när det gäller vårdpraxis och arbetssätt. Det är dessutom särskilt brådskande med att utsträcka fortbildningsskyldigheten så att även de anställda inom socialvården kan dra nytta av den, menar utskottet.

Detaljmotivering

Utskottet föreslår att det bemyndigande att utfärda förordning som enligt förslaget skall läggas till i 41 § folkhälsolagen och 10 § lagen om specialiserad sjukvård ändras så att social- och hälsovårdsministeriet vid behov kan meddela närmare föreskrifter även om utvärdering av fortbildningen.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår social- och hälsovårdsutskottet

att lagförslagen godkänns med följande ändringar (Utskottets ändringsförslag):

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av folkhälsolagen

I enlighet med riksdagens beslut

fogas till folkhälsolagen av den 28 januari 1972 (66/1972) en ny 41 § i stället för den 41 § som upphävts genom lag 746/1992, som följer:

41 §

Hälsovårdscentralerna skall sörja för att hälso- och sjukvårdspersonalen beroende på grundutbildningens längd, hur krävande arbetet är och befattningsbeskrivningen i tillräcklig utsträckning deltar i den kompletterande utbildning som ordnas för personalen. Social- och hälsovårdsministeriet kan vid behov genom förordning

meddela närmare föreskrifter om den kompletterande utbildningens innehåll, art och omfattning samt om ordnande (*utesl.*), uppföljning och utvärdering av utbildningen.

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

2.

Lag

om ändring av 10 § lagen om specialiserad sjukvård

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 1 december 1989 om specialiserad sjukvård (1062/1989) 10 § 4 mom. som följer:

10 §

— — — — —
Dessutom skall samkommunen för ett sjukvårdsdistrikt inom sitt område sörja för den forskning, utvecklingsverksamhet och utbildning som gäller dess uppgiftsområde. Samkommunen skall också sörja för att hälso- och sjukvårdspersonalen beroende på grundutbildningens längd, hur krävande arbetet är och befattningsbeskrivningen i tillräcklig utsträckning

deltar i den kompletterande utbildning som ordnas för personalen. Social- och hälsovårdsministeriet kan vid behov genom förordning meddela närmare föreskrifter om den kompletterande utbildningens innehåll, art och omfattning samt om ordnande (*utesl.*), uppföljning *och utvärdering* av utbildningen.

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 4 november 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Valto Koski /sd
vordf. Eero Akaan-Penttilä /saml
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Anneli Kiljunen /sd
Marjaana Koskinen /sd
Pehr Löw /sv
Riikka Moilanen-Savolainen /cent
Aila Paloniemi /cent
Leena Rauhala /kd

Juha Rehula /cent
Paula Risikko /saml
Arto Seppälä /sd
Osmo Soininvaara /gröna
Tapani Tölli /cent
Raija Vahasalo /saml
Erkki Virtanen /vänst
Tuula Väättäin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää.