

17.07.2014

18. 07. 2014

STM/2262/2014

VM035:00/2014

Valtiovarainministeriö

Viite Lausuntopyyntöne 4.6.2014 VM035:00/2014

**LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ LAIKSI KUNTIEN VELVOITTEIDEN JA
OHJAUKSEN VÄHENTÄMISTÄ JA MONIALAISTEN TOIMINTAMALLIEN
TUKEMISTA KOSKEVISTA KOKEILUISTA**

Yleistä

Lain tarkoituksena on esityksen mukaan lisätä kokeilukuntien toimintamahdollisuuksia vähentämällä niille laissa tai sen nojalla annetuissa säädöksissä asetettuja velvoitteita sekä niiden toteuttamisen ohjausta. Edelleen lain tarkoituksena on esityksen mukaan edistää kokeilukunnissa sellaisten asiakaslähtöisten ja monialaisten toimintatapojen ja palvelurakenteiden kehittämistä ja käyttöä, joiden avulla laissa säädettyjä tehtäviä voidaan kunnissa hoitaa taloudellisesti ja tuottavasti kuitenkin lainsäädännössä asetetut palvelujen sisältöä koskevat vaatimukset toteuttaen. Esitysluonnoksessa mainitaan tavoiteltavina poikkihallinnolliset toimintamallit, jotka ovat omiaan sekä parantamaan kuntien palveluja että mahdollistamaan säästöjä.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa esitetyn lain tavoitteiden olevan hyviä. Laki korostaa asiakaslähtöisiä palveluita. Laki tukee osaltaan hallituksen asettamaa kestävyysvajeen korjaamistavoitetta.

Mahdollisen ylisääntelyn purkaminen on tärkeää. Ongelmallista tässä suhteessa on lain perusteluiden irrallisuus aikaisemmasta kehittämistyöstä ja nykyisen lainsäädännön mahdollisuuksien vähäinen huomiointi. Suositusten tulkinta normeina liittyy tulkintakäytäntöihin. Nyt tavoite johtaa sääntelyn keventämiseen tarkoitettuun lisäsääntelyyn. Pulmallista on myös, että esitys on rakennettu ikään kuin etsittävät toimintamallit ja -keinot olisivat pelkästään säästötapoja kuntien tiukassa taloudellisessa tilanteessa. Parempi lähtökohta tämäntyyppiselle laille ja kokeilulle on etsiä uusia kestäviä toimintakäytäntöjä, joissa turvataan pitkällä tähtäimellä sekä mahdollisimman edulliset kustannukset palvelun järjestäjälle että asiakkaiden laadukkaat palvelut.

Esimerkiksi lain 17 §:n tavoite on hyvä ja uusien toimintamallien kehittäminen toivottavaa. Kuitenkin pykäläehdotus lähtee sanonnassaan kuntien kustannusten vähentämisestä, ikään kuin se olisi säännöksen ainoa idea. Pykälä olisikin neutraalimpi ja siten lainsäädännöllisesti parempi ilman sanontaa ”kunnille kustannuspaineita aiheuttavien - - -”.

Kunnan toteuttama omavalvonta tarjoaa toivottavasti toimivan keinon järjestää palvelut suunnitelmallisesti ja avoimesti. Käsitteenä se on helposti sekoitettavissa jälkikäteisvalvontaan. Omavalvonnan yhteydessä olisi perusteluiden ohella myös pykälätasolla erityisesti korostettava myös preventiivistä suhtautumista palvelujen riskikohtiin.



Tärkeää olisi korostaa valvonnan ohella kuntien omaa ohjausta ja etukäteisten ohjauskeinojen merkitystä.

Kokeilussa on syytä välttää virheellisiä ylilyöntejä ja huomioida asiakkaiden perusoikeudet myös kestävyysvajetta korjattaessa. Julkisen vallan tulee perustuslain 22 §:n mukaan turvata perusoikeuksien toteutuminen. Sekä terveys että sosiaaliturva ovat perustuslain suojaamia. Myös yksityisyyden periaatteet on turvattu perustuslaissa. Myönteistä on, että tässä lakiehdotuksessa on kiinnitetty erityistä huomiota muun muassa salassapitoon ja asiakkaan yksityisyyden suojaan.

Yksityiskohtaiset kommentit

2 Luku. Hyvinvoinnin integroitua toimintamallia koskeva kokeilu

Asiakaslähtöisyys ja ns. moniammatillinen toimintamalli ovat olleet jo pitkään sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteena. Integroinnin tärkeitä hyötyjä ovat mm. mahdollisuus asiakkaan palveluiden kokonaisuoptimointiin epätarkoituksenmukaisen osatoiminnan ja mahdollisten palvelujen katvealueiden sijasta. Ongelmalliseksi integraatiotyössä on aina koettu erityisesti tietosuojakysymykset. Arvioitavassa esitysluonnoksessa on hyvää se, että integrointiin on nyt lähdetty ja esityksessä on otettu kiitettävästi huomioon yksityisyyden suojan vaatimukset.

Lakiesityksen 4 §:ssä mainitaan mahdollisesti yhdistämiskelpoisina kaikki keskeiset palvelusuunnitelmat. Tärkeää yksityisyyden suojan kannalta on, että tässä yhteydessä määritellään muodostuvien henkilötietokokonaisuuksien luonne, hallinnointi ja vastuukysymykset. Näitä seikkoja onkin kattavasti arvioitu lakiesitysluonnoksen 5 -8 §:ssä. Aiheen laajuudesta johtuu, että kaikkia mahdollisia palvelusuunnitelmien yhdistämisen aiheuttamia kysymys- ja ongelmavariaatioita on lähes mahdoton ennustaa ja käsitellä lakiehdotuksessa. Esimerkiksi asiakasvastaavan vastuun laajuus tai palvelusuunnitelmaan tehdyn virheellisen merkinnän vahingonkorvausoikeudellinen tulkinta voi avata uusia kysymyksiä aikaisempaan työntekijän ja rekisterinpitäjän vastuuseen. Kun sääntelyn perusta on kunnossa, mahdolliset erityiskysymykset tulisi huomioida mahdollisimman pitkälle sopimuksia tehtäessä. Osa kysymyksistä voi jäädä soveltamis- ja tuomioistuinkäytännön varaan.

4 Luku. Kuntien toiminnan valvontaa koskeva kokeilu

Kokeilukohteiden toiminnan valvonnassa on tarkoitus keventää yksityiskohtaisten suositusten ja ohjeiden vakiintuneita toimintamalleja ja luoda uusia indikaattoreita, kehittää omavalvontaa sekä parantaa aluehallintovirastojen ja kuntien yhteistyötä.

Indikaattoreita käytetään kuntakokeiluissa kahdessa tarkoituksessa. Niitä käytetään ensinnäkin kuntakokeilussa mukana olevien hankkeiden seurantaan ja tulosten arviointiin erityisesti asumispalvelujen toimintamallissa. Toiseksi, valvonnan toimintamallia koskevassa kokeilussa kehitetään indikaattoriperusteista valvontaa. Ensimmäisessä tarkoituksessa indikaattorit tarkoittavat seurantaa, jotta varmistetaan palvelutason pysyminen lainsäädännön edellyttämällä tasolla. Toisessa tarkoituksessa indikaat-



toreiden avulla on tarkoitus lisätä kokeilukuntien toimintamahdollisuuksia siten, että palveluiden tulee edelleen täyttää lainsäädännössä niille asetetut vaatimukset. Yhteistä on, että valvontaa suunnataan resursseja ja panoksia koskevasta ohjauksesta asiakkaan saaman palvelun ja sen kokonaistuloksellisuuden seurantaan. Kummassakin käyttö-tarkoituksessa tarvitaan palvelujen kokonaistaloudellisuutta kuvaavia indikaattoreita, mutta myös laatua kuvaavien indikaattoreiden merkitys on suuri.

12 §:n perusteluissa todetaan, että ”Tuloksellisuutta ilmaistaisiin ehdotetun säännök-sen mukaan palvelujen saatavuutta, asiakkaiden palvelutarvetta, terveyden tai toimin-takyvyn kehitystä, asiakastyytyväisyyttä ja muita palvelun laatutekijöitä kuvaavien in-dikaattoreiden avulla. Tarkoitus on, että indikaattoreiden avulla kuvattaisiin palveluja asiakaslähtöisesti ja eri näkökulmista niin, että indikaattoreiden avulla voitaisiin muo-dostaa riittävä kokonaiskuva palvelun onnistumisesta. Indikaattoreiden avulla kuvat-taisiin sitä, saako asiakas ja kuntalainen palvelut sisällöltään, laadultaan ja vaikutta-vuudeltaan lainsäädännössä tarkoitettulla tavalla.”

”Ehdotetun säännöksen mukaan indikaattorit määriteltäisiin ehdotetun lain 19 §:ssä (pitää olla: 29 §) tarkoitettussa sopimuksessa. Tarkoitus olisi, että kokeilussa sovellet-tava indikaattorikokonaisuus kehitettäisiin kutakin kokeilussa mukana olevaa viittä kuntaa ja kuntaryhmää ja niiden kokeilukohteita varten yksilöidysti kuntien ja valtion yhteistyönä kokeiluhankkeen puitteissa ja indikaattoreista sovittaisiin lain (2)9 §:ssä tarkoitettussa kuntien ja valtion välisessä kokeilusopimuksessa. Indikaattoreita kokei-luja varten määriteltäessä on tarkoitus hyödyntää osin Terveyden ja hyvinvoinnin lai-toksen eri kyselyissä ja muista valtakunnallisesti jo toimivissa keruujärjestelmissä jo määriteltäviä indikaattoreita, osin kuntien itse kehittämiä indikaattoreita. Kokeiluaikana kunnat raportoisivat indikaattoreiden kehityksestä kaksi kertaa vuodessa kokeiluhank-keelle ja valvontaviranomaiselle.”

Kuvattu toimintatapa on hyvä, mutta lopputulos riippuu siitä, kuinka hyviä ja toimivia indikaattoreita onnistutaan valitsemaan. Kyse on uudeltaisesta lähestymistavasta eikä indikaattoreihin perustuvasta valvonnasta ole aiempia kokemuksia. Lausunnonantaja pitää tärkeänä jatkaa indikaattorien kehittämistä erityisesti valvontaan käytettävien in-dikaattorien osalta.

Lausunnonantaja korostaa, että lain koko 4 luvun tarkoittamassa ja erityisesti 15 §:n mukaisessa yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnan kokeilussa etsittäneen uutta tul-kintakäytäntöä. Kokeilussa painotettujen toimintamallien seurantaan ja hyödyntämi-seen onkin hyvä suunnata voimavaroja, sillä siten laki ei jää niin helposti irralliseksi kokeiluksi, vaan antaa tulevaisuuden tulkinnoille lisäarvoa. Lain 28 §:n merkitys on siten keskeinen.

5 Luku. Asumispalveluja koskeva kokeilu

Yleisissä perusteluissa (s. 7) on lausuttu ”uudistettavassa vammaislainsäädännössä ja sen toimeenpanossa ohjataan asuntojen enimmäismäärää.” Ohjaamiseen viittaava sa-nonta on lausunnonantajan käsityksen mukaan virheellinen, sillä tätä ei oltane teke-mässä.



Lausunnonantaja toteaa, että hallituksen rakennepoliittisissa linjanvedoissa halutaan muun muassa luopua pinta-alamääräyksien tyyppisistä, tiukoista ja muodollisista suosituksista, jotka sinällään eivät turvaa laatua. Tätä tiettyä valinnanvaraisuuden parantamista tulisi myös itse laissa ja perusteluissakin korostaa enemmän. Toisaalta sosiaali- ja terveydenhuollon laatu pitää turvata. Laadukkuuden turvaaminen tai siihen viittaaminen puuttuu nyt täysin ao. pykälästä. Ehdotettu 17 § on tulkinnaltaan epäselvä ja epäselväksi jää, mitä sanonnalla ”ohjausta keventäen” tarkoitetaan.

18§:n perhehoidon toimintamallin edistäminen on kannatettavaa. Jotta uusien laitosten lisäämiseltä vältytään, on syytä korostaa yksiköiden pitämistä pieninä. KEHAS asu-misohjelman valakunnallisen toimeenpanon ohjausryhmä (STM 2012:5) on ehdottanut, että lasten pienellä yksiköllä tarkoitetaan maksimissaan 3-4 paikkaista lasten pienryhmäkotia. Tämä mitoitus tulisi huomioida kokeilussa.

7 Luku. Nuorisotakuuta koskeva kokeilu

Lakiesityksessä sama pykälä toistuu kahdesti, eli 25 § ja 26 § ovat sisällöltään samat.

8 Luku. Erinäiset säännökset

29 §:ssä säädetään valtiovarainministeriön ja kuntien sopimuksesta. Sopimukseen olisi syytä ottaa kohdassa 4 viitattujen 16 ja 19 §:n taloudellisten tavoiteindikaattoreiden ohella indikaattoreiksi kriteerit, jotka kuvaavat laatua ja asiakaslähtöisyyden toteutumista.

Kansliapäällikön sijainen,
hallintoylijohtaja


Jaana Koski

Lakimies


Hannu Sorvari

JAKELU

Valtiovarainministeriö
Kirjaamo

TIEDOKSI

STM:n osastot ja erilliset tulosryhmät (d)

