



Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Viite Lausuntopyyntö 4.6.2014, VM035:00/2014

ASIA

LAUSUNTOPYYNTÖ HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ LAIKSI KUNTIEN VELVOITTEIDEN JA OHJAUKSEN VÄHENTÄMISESTÄ JA MONIALAISTEN TOIMINTAMALLIEN TUKEMISTA KOSKEVISTA KOKEILUISTA

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa Hallituksen esityksestä laiksi kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämisestä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista.

Lain tarkoituksena olisi lisätä kokeilukuntien toimintamahdollisuuksia vähentämällä niille laissa tai sen nojalla annetuissa säädöksissä asetettuja velvoitteita sekä niiden toteuttamisen ohjausta. Lisäksi tarkoituksena on 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. Lakiehdotuksen tarkoituksena on poistaa poikkihallinnollisten toimintamallien toteuttamisen lakisääteisiä ja ohjaukskäytännöstä johtuvia esteitä ja tukea niiden toteutumista. Laki on ehdotuksen mukaan tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2015 ja sen tarkoitus on olla voimassa vuoden 2016 loppuun asti.

ALUEHALLINTOVIKASTON LAUSUNTO

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialueelta kokeiluun ilmoittautuneet kunnat (Jyväskylä, Tampere ja Ylöjärvi sekä Vaasa ja Mustasaari) ovat valinneet kokeiltavaksi kuntien toiminnan valvontaa koskevan teeman, jota käsitellään lakiehdotuksen neljännessä luvussa.

Kuntien valvontaa koskevan toimintamallin edistäminen (10 §)

Kokeilukokonaisuus koostuisi ehdotuksen mukaan indikaattoriperusteisesta valvonnan käyttöönotosta ja edistämisestä, omavalvonnan kehittämisestä sekä aluehallintovirastojen ja kuntien yhteistyön kehittämisestä kuntien ohjauksessa ja valvonnassa. Valvira voisi ehdotuksen mukaan poiketa sille säädetystä aluehallintovirastojen toiminnan yhdenmu-kaistamistehtävästä. Säännöksen mukaan kokeilua sovellettaisiin yksityisten palvelujen valvonnassakin.

Lakiehdotuksen tarkoituksena on siirtää valvovan viranomaisen puuttumiskynnystä henkilöstö- tai tilakriteerejä kuvaavien tunnuslukujen arvioinnista tuotettujen palvelujen vaikuttavuuden ja laadun arviointiin.

Aluehallintoviraston valvonnan lähtökohtana on ollut sosiaalihuollon asiakkaan perusoikeuksien toteutuminen sosiaalipalveluissa ja viraston näkemyksen mukaan sen tulee edelleen olla valvonnan lähtökohta. Valvonnassa käytettyjen tila- ja henkilöstömitoituskriteerien kautta on edistetty alueellista yhdenvertaisuutta siten, että eri puolilla Suomea asu-mispalveluihin tuleville asukkaille on voitu turvata itsemääräämisoikeus ja yksityisyys mahdollisuuksien mukaan. Henkilöstörakenteen valvonnalla on ollut tarkoitus turvata erityisesti ammattitaitoinen lääkehoito ja asiakasturvallisuus kaikkina viikonpäivinä kaikkina vuorokauden aikoina.

Lakiehdotuksen tavoitteena on suunnata valvontaa palvelujen vaikuttavuuden ja laadun arviointiin ja tässä tarkoituksessa kehittää uusia indikaattoreita. Ehdotuksella tavoitellaan palvelujen järjestämisen kustannustehokkuutta kuitenkin tinkimättä lain edellyttämistä palveluvaatimuksista.

Lähtökohtaisesti indikaattoreilla tulisi kuvata asiakkaan kokemusta saastaan palvelusta. Miten saadaan kerätyksi muistisairaiden yksiköissä asuvien henkilöiden mielipide, kun he itse eivät pysty kyselyihin vastaamaan? Käytössä olevat asiakaspalautekyselyt tai palautelaatikat eivät vastaa lakiehdotuksessa tarkoitettua vaikuttavuuden arviointimenetelmää. Uusien indikaattorien kehittäminen on haastava tehtävä.

Lakiehdotuksen tavoitteena on myös yhteistyön kehittäminen, päällekkäisen työn poistaminen ja valvontatoiminnan tehostaminen. Jälkikäteisestä valvonnasta painopistettä on tarkoitus siirtää ennaltaehkäisevään ohjauksen suuntaan. Aluehallintoviraston ensisijainen valvonnan kohde olisikin kunnan omavalvonnan toimivuuden valvonta. Tässä suhteessa kokeilun kesto on aluehallintoviraston näkemyksen mukaan liian lyhyt, jotta kunnassa päästäisiin suunnitelmalliseen omavalvontakäytäntöön ja jotta sitä voitaisiin asianmukaisesti valvoa. Arvio nykytilanteesta on, että kunnissa ei ole vielä riittävästi resursoitu omavalvontaan eikä toiminta ole suunnitelmallista. Tässä yhteydessä tulisi kiinnittää huomiota myös siihen, että omavalvonnan raportointi olisi toimiva valvontaviranomaisen suuntaan.

Aluehallintovirastojen toiminnan ohjaus (11 §)

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävä on lakiluonnoksen mukaan ohjata aluehallintovirastoja valvontakokeilun osaltakin, mutta yhdenmukaistamisvelvoitteesta poikettaisiin tässä tilanteessa.

Yhdenmukaistamisvelvoitteesta luopuminen merkitsee lisääntyvää riskiä siihen, että asiakkaat joutuvat eriarvoiseen asemaan kokeilukunnissa verrattuna kokeilun ulkopuolisiin kuntiin.

Indikaattoriperusteisen valvonnan käyttöönotto ja edistäminen (12 §)

Ehdotuksen mukaan Valvira ja aluehallintovirastot soveltaisivat kokeilukuntien valvonnassa ensisijaisesti toiminnan tuloksellisuutta osoittavia kuntien ja valtion välisessä sopimuksessa määriteltyjä indikaattoreita.

Ehdotuksessa todetaan, että Valvira ja aluehallintovirastot ovat liian tiukasti soveltaneet valvontaohjelmien suosituksia ja ohjanneet palvelujen tuottamistapoja niiden pohjalta. Kokeilun tavoite on vähentää kunnille säädöksissä annettuja tehtäviä ja velvoitteita sekä niiden toteuttamisen ohjausta. Luonnoksessa todetaan, että tehtävien toteuttamiseksi laissa säädetyt velvoitteet koskevat sitä, miten palvelut toteutetaan, ei toiminnan tulosta tai palvelujen sisältöä.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan perustuslaissa nimenomaisesti säädetään, että julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Laissa ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012, 13 §) säädetään, että kunnan on järjestettävä iäkkäälle henkilölle laadukkaita sosiaali- ja terveyspalveluja, jotka ovat hänen tarpeisiinsa nähden oikea-aikaisia ja riittäviä. Laissa edellytetään siis palveluilta laadukkuutta ja vastaavuutta tarpeisiin nähden. Riittävyyden yhtenä indikaattorina voisi aluehallintoviraston näkemyksen mukaan olla esim. terveyskeskuksen vuodeosastolla tehostetun palveluasumisen paikkaa odottavien potilaiden määrä ja odotusaika, silloin kun lääketieteellisiä perusteita hoidolle ei enää ole.

Samassa laissa (14 §) edellytetään pitkäaikaista hoitoa ja huolenpitoa turvaavien sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamista niin, että iäkäs henkilö voi kokea elämänsä turvalliseksi, merkitykselliseksi ja arvokkaaksi, ja että hän voi ylläpitää sosiaalista vuorovaikutusta sekä osallistua mielekkääseen, hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä edistävään ja ylläpitävään toimintaan. Vaikka laissa veloitetaan toteuttamaan palvelut, niin toteutuneen toiminnan tulos ja palvelujen sisältö – tavoitetila – on laissa myös kuvattu. Tavoitetilan saavuttamisen indikaattoreita tulisi kehittää tästä näkökulmasta; kokeeko asiakas palveluissa elämänsä turvalliseksi, merkitykselliseksi ja arvokkaaksi? Voiko hän ylläpitää sosiaalista vuorovaikutusta haluamiensa tahojen kanssa? Voiko hän osallistua mielekkääseen hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä edistävään ja ylläpitävään toimintaan tahtonsa ja mahdollisesti mieltymystensäkin mukaisesti?

Edellä mainitussa laissa edellytetään lisäksi (19§), että ”iäkkäälle henkilölle tarjottavien sosiaali- ja terveyspalvelujen on oltava laadukkaita ja niiden on turvattava hänelle hyvä hoito ja huolenpito”. Tämäkin säädös määrittää tuotettavien palvelujen laatua. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan laadukkuuden, hyvän hoidon ja huolenpidon indikaattoreita tulee kehittää tämän kokeilun yhteydessä asiakkaan näkökulmasta. Laissa säädetyistä velvoitteista ei kokeilunkaan aikana voida poiketa.

Aluehallintoviraston käsityksen mukaan indikaattorien pohdinta ja määrittely ennen valtion ja kunnan välistä sopimusta on tärkeä työvaihe kokeilun onnistumisen kannalta eikä sitä tulisi tehdä hätiköidysti. Erityisesti

asiakkaan näkökulman esiin saaminen on tärkeitä ja tässä tarkoituksessa tulisi kuulla henkilöitä, joilla on kokemuksia palveluista ja jotka pystyvät palveluja arvioimaan.

Valvonnan puuttumistapaa ehdotetaan myös muutettavan niin, ettei valvontaa aloitettaisi yksittäisen indikaattorin muutoksen perusteella vaan kokonaiskuvan perusteella. Valvonnan toimintatapaa on aluehallinnossa jo käytännössä muutettu esim. Terveystieteiden ja hyvinvoinninlaitoksen tekemän kyselyn tulosten pohjalta. Kokonaiskuvan saamisessa on kuitenkin ongelmia aikataulullisesti, koska kyselyjen raportit valmistuvat viiveellä ja tässä tapauksessa suhteessa kokeilun keston ehkä liian myöhässä. Aluehallintovirasto kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös siihen, että kokeilu vaikuttaa aluehallintoviraston ja ministeriön välisen tulossopimuksen tavoitteisiin ja suoriteseurantaan.

Omavalvonnan kehittäminen (13 §)

Lakiehdotuksessa ehdotetaan, että kunta laatii omavalvontaohjelman, ei kuitenkaan toimintayksikkökohtaisesti, kuten säännöksissä edellytetään ja jotka tulee laatia joka tapauksessa erikseen. Lakiehdotuksen tarkoitus on, että kunnan omavalvontaohjelman toimivuutta valvoo aluehallintovirasto. Omavalvontaohjelmien sisällöissä saattaa olla hyvinkin suuria kuntien välisiä eroja. Omavalvontaohjelman sisällöstä tulisikin määritellä, mitä seikkoja sen vähintään tulisi sisältää, jotta voitaisiin säilyttää yhdenvertaisuus ja vertailtavuus kokeilukuntien/alueiden kesken ja valvonnan edellytykset olisivat yhtenevät eri alueilla.

Aluehallintovirastojen ja kuntien yhteistyön kehittäminen ohjauksessa ja valvonnassa (14 §)

Kokeilulla halutaan edistää valvovien viranomaisten ja kuntien vuorovaikutusta valvonnassa ja ohjauksessa säätämällä kokeilukuntiin tehtävistä ohjaus- ja arviointikäynneistä. Painopistettä halutaan siirtää virheellistä toimintaa ennaltaehkäisevän ohjauksen suuntaan.

Käytännössä kunnat ja yksityiset palveluntuottajat ovat jo nykyisinkin otaneet aluehallintovirastoon yhteyttä ja pyytäneen neuvontaa ja arviointikäyntejä kohteisiinsa suunnitellessaan uusia toimintoja ja tiloja tai vanhojen tilojen saneerausta, joten tässä suhteessa säännökset eivät tuo merkittävää muutosta nykyiseen toimintatapaan. Hallintolain ja yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lain säännöksissä viranomaiselle on säädetty neuvonta- ja ohjausvelvoite.

Ehdotuksessa todetaan aluehallintovirastojen ensisijaisuus ohjaus- ja valvontaviranomaisina toimialueellaan, mutta poikkeuksellisesti myös Valviralla voisi olla tarve tehdä kokeilukuntaan ohjaus- ja valvontakäynti. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan nämä käynnit tulisi toteuttaa yhdessä aluehallintoviraston kanssa. Käytännön toiminnan kannalta ohjausroolien tulisi olla selkeät; Valvira ohjaa aluehallintovirastoja kokeilutoiminnan toteutuksen aikana, ja aluehallintoviranomainen ohjaa kuntaa. Kunnan kannalta ei saa olla epäselvää, minkä viranomaisen ohjauksessa toimitaan.

Kokeilun soveltaminen yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnassa (15 §)

Ehdotuksessa säädettäisiin, että tietyiltä osin voidaan poiketa yksityisten sosiaalipalvelujen lupasäännöksistä kokeilukuntien palvelujen valvontakokeilussa.

Ehdotuksessa säädettäisiin toimintayksikkökohtaisen luvan myöntämismahdollisuudesta, vaikka olisi kyse valtakunnallista lupaa edellyttävästä sosiaalipalvelusta. Lupa voitaisiin ehdotuksen mukaan myöntää määräaikaisena enintään kokeilun ajaksi. Luvan määräaikaisuuteen katsotaan liittyvän riski, ettei uutta lupaa ehkä voidakaan myöntää määräajan päätyttyä ja tämä riski palveluntuottajan tulee tiedostaa.

Käsitteleekö valtakunnallisen palveluntuottajan toimintayksikkökohtaisen luvan Valvira kokeilukuntien tapauksessa? Olisiko tarpeen säätää lupaviranomaisesta ehdotuksen määrittelyä tarkemmin?

Lisätietoja antaa tarvittaessa ylitarkastaja Aila Peltoniemi, puh. 0295 018 576 (vuosilomalla 21.7.-8.8.2014).

Johtaja



Heikki Siirilä
Heikki Siirilä

Ylitarkastaja

Aila Peltoniemi
Aila Peltoniemi