

12.6.2017

Eduskunta
sivistysvaliokunta

OAJ:n lausunto liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Kaikkia valiokunnan esille nostamia teemoja koskevat huolenaiheet

Kuntatalous

Opetusalan Ammattijärjestö OAJ toteaa yleisenä huolena kuntien erojen kasvun kasvatus- ja opetuspalveluiden järjestämisessä, joka vaikuttaa kaikkiin valiokunnan esille nostamiin teemoihin. Yksi erojen kasvua aiheuttava tekijä on kuntien talous. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistus on kunta-valtio-suhteessa kustannusneutraali. Tämä linjaus ei kuitenkaan muuta sitä tosiasiaa, että käytännössä kuntatalouden suhteellinen velkaantuneisuus kasvaa, sillä samaan aikaan, kun kuntatalouden tulot lähes puolittuvat, vain pieni osa veloista siirtyy maakuntiin. Tämä aiheuttaa suuria haasteita jo ennestään velkaantuneille kunnille, joilla on merkittäviä investointipaineita muun muassa sisäilmaongelmista kärsivien rakennusten noin 5 miljardin suuruisen korjausvelan johdosta.

Epävarmuutta kuntien talouteen tuo myös valtionosuusjärjestelmän tarkoituksen muuttuminen. Aiemmin kuntien välisiä kustannus-, tarve- ja tulopohjan eroja tasannut järjestelmä koettaa nyt lisäksi tasata maakuntauudistuksesta kuntiin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia. Lisäksi kuntaverot laskee kaikilla kunnilla 2019 yli 12 prosenttia, eikä sitä saa 2019 nostaa.

OAJ on erityisen huolissaan siitä, että kuntien sopeuttaessa toimintaansa, kohdistuvat toimenpiteet mitä todennäköisimmin juuri kasvatus- ja opetusalan palveluihin. Julkisen vallan tehtävänä on turvata sivistyksellisten perusoikeuksien toteutuminen kaikissa kunnissa kaikille lapsille ja nuorille tässä muutostilanteessa.

OAJ korostaa, että lasten ja nuorten sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttamiseen suunnattujen voimavarojen riittävyttä tulee jatkuvasti arvioida valtion, maakuntien ja kuntien talousarvioissa ja puuttua ajoissa havaittuihin puutteisiin.

12.6.2017

OAJ toteaa, että esimerkiksi Lapsen oikeuksien komitea on suosittanut (2011) Suomelle lapsibudjetoinnin käyttöön ottamista eli talousarvion seurantaan lapsen oikeuksien näkökulmasta (päätelmät kohta 16 c). Lisäksi esitettiin, että Suomi järjestäisi erikseen kussakin kunnassa lasten tarpeisiin osoitettavien määrärahojen tehokkaan seurannan ja varmistaa määrärahojen asianmukaisen tason (päätelmät kohta 16 b).

Lapsivaikutusten arviointi

OAJ pitää merkittävänä puutteena sitä, että säädöksiin ei kuitenkaan esitetä lapsivaikutusten arvioinnin tekemistä tai lapsibudjetoinnin käyttöönottoa.

OAJ esittää, että lakiluonnokseen ja kuntalakiin lisätään säännös, joka velvoittaa maakunnan ja kunnan tekemään lapsivaikutusten arvioinnin aina, kun valmistellaan lainsäädäntöä, jolla on vaikutuksia lasten hyvinvointiin tai kasvu- ja elinoloihin, valmistellaan valtion, maakunnan tai kunnan talousarviota, maakunnassa tai kunnassa valmistellaan lasten palvelujen järjestämistä tai palveluverkkoa koskevia päätöksiä sekä laaditaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaista maakuntakaavaa, yleiskaavaa, kuntien yhteistä yleiskaavaa, asemakaavaa tai rakennusjäjestystä.

Lasten ja nuorten perusoikeuksien valvonta

Maakunnalla ja kunnalla on laaja harkintavalta järjestäessään lasten ja nuorten palveluita. Lasten ja nuorten perusoikeuksien toteutumisen valvonta vaatii siksi toimivan järjestelmän.

OAJ esittää, että lasten ja nuorten oikeusturvaa vahvistamaan säädetään aluehallintovirastojen tilalle perustettavalle uudelle valtakunnalliselle valtion lupa- ja valvonta virastolle esitysluonnoksen (10 §) sekä kuntalain (10 §) mukaisen kanteluiden perusteella tapahtuvan valvonnan lisäksi myös oma-aloitteinen tarkastus- ja puuttumisoikeus vähintään sivistyksellisiin perusoikeuksiin.¹

1

Aluehallintoviraston sivistyksellisiin perusoikeuksiin liittyvää vain kanteluihin perustuvaa puuttumisoikeutta on kritisoitu lukuisia kertoja muun muassa SM julkaisuja 40/2007, Aluehallintovirastojen kanteluprosessin kehittämishanke Loppuraportti 28.4.2011, Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 192/2009, sekä Perusopetuksen aika, Selvitys koulujen toimintaympäristöä kuvaavista indikaattoreista OKM:n selvitys 2012:13.

12.6.2017

Oma-aloitteisen puuttumisoikeuden lisäksi olisi säädettävä toimivista sanktiokeinoista. Uudelle lupa- ja valvontavirastolle on säädettävä oikeus käyttää sillä olevia pakkokeinoja sivistyksellisten perusoikeuksienkin kohdalla, mikäli sen havaitsemia lainsäädännön vastaisuuksia ei korjata. Pakkokeinoja ovat sakon uhka, teettämisuha tai keskeyttämisuha.

Valiokunnan pyytämät teemat

Oppilas- ja opiskelijahuollon järjestäminen

Oppilas- ja opiskelijahuoltoa on kehitetty pitkään ja sen toimivuus on ollut haasteellista sekä resurssien vähyyden, että hallintokuntien välisen yhteistyön ja toimivan tiedonkulun rakentamisen vaikeuden johdosta. SOTE uudistuksen pelätään lisäävän byrokratiaa ja romuttavan nykyiset toimivat käytännöt tuoden tilalle esteitä toimijoiden työskentelyn ja tiedonkulun välille. Huolet ovat ymmärrettäviä, koska ei ole pystytty kuvaamaan mallia, miten oppilas- ja opiskeluhuolto jatkossa toimii tai oppilas ja opiskelija tarvitsemansa avun ja tuen saa. Lisäksi olemme tilanteessa, jossa moni on tyytymätön opiskeluhuoltolakiin.

OAJ kannattaa esitystä opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluiden sekä yhteisöllisen opiskeluhuollon järjestämisvastuun säätämisestä kunnille. Tämä mahdollistaa palveluiden toimivan johtamisen ja toteuttamisen matalan kynnyksen lähipalveluna koulujen ja oppilaitosten yhteydessä.

OAJ kannattaa myös esityksen mukaista säännöstä, jossa voimassa olevaa lakia vastaavasti säädetään kuntien välisestä kustannusten korvaamisesta opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluiden osalta.

OAJ on huolissaan siitä, osoitetaanko kunnille riittävästi resursseja peruspalveluiden valtionosuudessa tai muulla tavoin opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluiden sekä yhteisöllisen opiskeluhuollon järjestämiseksi. Ammatillisen reformin yhteydessä oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaisten kuraattori- ja psykologipalveluihin oikeutettujen joukkoa laajennettiin lähes 50 000 opiskelijalla. Tältä osin kuntien menojen kasvuksi arvioidaan 5,6 milj. euroa, ja peruspalvelujen valtionosuuteen osoitetaan vastaavan suuruinen lisäys. OAJ:llä ei kuitenkaan ole käsitystä siitä, mikä on se kokonaissumma, joka kunnille kohdennetaan näiden palveluiden järjestämiseen.

12.6.2017

Rahoituksesta päätettäessä on otettava huomioon nykyinen resurssipula. Yleisesti on tiedossa, että muun muassa määrärahoja, jotka lisättiin peruspalveluiden valtionsuuteen koulukuraattorien ja –psykologien palkkaamiseksi, ei kaikkialla kohdennettu tähän tarkoitukseen.

Rahoitusta päätettäessä on otettava huomioon myös sivistystoimen johdon sekä rehtoreiden työmäärän kasvu. Tämä johtuu koulu- ja opiskeluterveydenhuollon kanssa tehtävästä yhteistyöstä sekä koulupsykologien ja-kuraattoreiden johdosta tapahtuvasta henkilöstömäärän kasvusta.

OAJ pitää hyvänä myös sitä, että mikäli alueen kunnat eivät haluaisi itse tai yhdessä syystä tai toisesta järjestää opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluita, on niillä sote- lakiesitysten perusteella oikeus siirtää tämä tehtävä maakunnalle.

Maakuntalakiluonnoksen mukaan maakunnalla olisi mahdollisuus ottaa hoitaakseen sellaisia kunnan tehtäviä, jotka maakunnan kaikki kunnat sopimuksella antavat maakunnan hoidettavaksi ja jotka liittyvät maakunnan tehtävälleen ja joihin kunnat osoittaisivat rahoituksen. Tällä hetkellä esimerkiksi Etelä-Karjalan maakunnan kunnat ovat halunneet antaa Eksotelle opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologipalveluiden järjestämisvastuun. Tämä olisi mahdollista jatkossakin.

Koulu- ja opiskelijaterveydenhuollon järjestäminen

OAJ pitää välttämättömänä, että koulu- ja opiskeluterveydenhuolto järjestetään kouluissa ja oppilaitoksissa. Terveystoiminnan vastaanoton on sijaittava ja lääkärintarkastusten tapahduttava jatkossakin koulussa ja oppilaitoksessa.

Opiskeluhuoltolain 10 §:n mukaisesti perusopetuslain 7 ja 8 §:ssä tarkoitettu opetuksen järjestäjä, jonka tehtävänä on opetuksen järjestäminen vaikeimmin vammaisille lapsille sekä ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 20 §:n 2 momentissa tarkoitettu koulutuksen järjestäjä saavat opetuksen ja koulutuksen tueksi järjestää opiskelijoilleen terveydenhuollon palveluja. Tämän on oltava mahdollista sote-uudistuksen jälkeenkin.

OAJ ei ota kantaa YTHS:n rooliin järjestäjänä ja tuottajana, terveydenhoitomaksuun ja sen perimiseen, opiskelijoiden valinnanvapauteen muihin kuin opiskeluterveydenhuollon palveluihin, YTHS:n järjestämien palvelujen ohjaukseen tai yhdenmukaisuus -periaatteen ulottumiseen muihinkin kuin korkea-asteelle.

12.6.2017

Sosiaali- ja terveystieteiden koulutuksen ja tutkimuksen rahoitus, ns. EVO-rahoituksen jatko ja terveydenhuollon ammattilaisten koulutus sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksissa.

Alueellisten tutkimustoimikuntien (40-41 §) tehtävissä ja rahoituksessa on huomioitava ehdottomasti myös ammattikorkeakoulujen sosiaalialan TKI- osaaminen. Tutkimustoimikunnissa on oltava myös yhteistyöalueen ammattikorkeakoulujen edustus.

Koulutuskorvaus järjestelmä pitäisi purkaa. Näin ollaan tekemässä ammatillisen toisen asteen reformin yhteydessä. Koulutuskorvauksia ei pidä laajentaa sosiaalialalle eikä muillekaan aloille, vaan muuttaa terveydenhuollon käytäntö vastaamaan muiden alojen käytäntöä, jossa korvauksia ei makseta.

Mikäli järjestelmää ei pureta, vaan valtio jatkossakin näitä korvauksia maksaisi, on valtion maksettava koulutuskorvaus myös vastaavasti ammattikorkeakouluopintojen harjoittelujen osalta. Koulutuskorvausten piiriin valikoitavissa kokonaisuuksissa on toimittava johdonmukaisesti. Ammattikorkeakoulujen sosiaalihuollon ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutusta ja siihen liittyvää käytännön harjoittelua sekä erikoistumiskoulutuksia tulee voida korvata esityksen mukaisista koulutuskorvauksista.

Esityksen mukaan sote-alan uudentyyppisistä korkeakoulupohjaisista erikoistumiskoulutuksista voidaan niin sovittaessa myös maksaa koulutuskorvauksia. Tässä otettava huomioon myös ammattikorkeakoulujen tuottamat erikoistumiskoulutukset.

Tällä hetkellä ammattikorkeakoulut joutuvat itse maksamaan korvauksen sote-alan tutkinto-opintoihin kuuluvasta käytännön harjoittelusta. Vuonna 2015 ammattikorkeakoulut maksoivat koulutuskorvauksista maksuja yhteensä 7.5 milj. euroa.

Esityksen mukaan korvaukset maksetaan maakunnille, joissa on yliopistollinen keskussairaala, ja nämä maakunnat maksaisivat korvauksen edelleen muille koulutukseen osallistuville toimijoille. Yliopistotasosta sosiaalialan koulutusta ja ammattikorkeakoulutasosta sote-alan koulutusta järjestetään myös muissa maakunnissa. Korvauskäytännöt on rakennettava mahdollisimman sujuviksi ja johdonmukaisiksi riippumatta siitä, missä maakunnassa koulutus järjestetään.

OAJ pitää tarpeellisena soveltuvuuskokeiden säätämisestä SOTE alalle.

12.6.2017

Nuorten osallisuus kuntatasolla ja maakuntatasolla

OAJ pitää asiaa tärkeänä ja kannattaa esityksen linjauksia, joissa maakunnan tulee asettaa nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi nuorisovaltuusto, jolle tulee antaa mahdollisuus vaikuttaa maakunnan lasten ja nuorten palveluja koskevien palvelujen toteuttamisen kaikkiin vaiheisiin kannatettavana.

Nämä valtuustot eivät kuitenkaan poista tarvetta säätää erikseen maakunnalle lapsivaikutusten arviointivelvollisuutta ennen päätöksentekoa, joka koskee tai jolla on vaikutuksia lapsiin ja nuoriin. Osallisuusmahdollisuuksia on pyrittävä järjestämään myös niin, että kaikilla nuorilla on mahdollisuus osallistua ilman poliittista tai muita sitoumuksia.

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

Tässä lakiesityksessä ei varsinaisesti käsitellä maakunnan koulutusvelvoitteita eikä Ohjaamoita tai työpajoja.

Maakunnan koulutusvelvoitteiden osalta OAJ toteaa, että maakunnalle ollaan säätämässä velvollisuus ammatinvalinta- ja uraohjauksen sekä kasvupalvelukoulutuksen järjestämiseen. OAJ on huolissaan siitä, etteivät mahdolliset lakimuutokset jatkossa tue ammatillisten oppilaitosten eikä korkeakoulujen toimimista kasvupalveluihin kuuluvien koulutusten järjestäjinä.

Selkeämmin on säädettävä lisäksi valtakunnallisesta ohjauksesta ja koordinoinnista ennakkointiin, ammatinvalinta- ja uraohjaukseen sekä kasvupalvelukoulutukseen, jotta maakunnallisten tarpeiden lisäksi kansalliset tarpeet otetaan myös huomioon. Omaehtoisen opiskelun harkinnassa on arvioitava työllistymisnäkyviä myös koko maan, eikä pelkästään kyseisen maakunnan näkökulmasta.

Työpajojen sekä Ohjaamoiden osalta on sovittava toimivasta kunnan ja maakunnan yhteistyöstä. OAJ korostaa, että työpaja- sekä Ohjaamo tyyppinen toiminta pitää toteuttaa oppilaitosten yhteydessä. Näin nuori saa oppilaitosten opintojen sekä ohjauksen ammattilaisten tuen, joka mahdollisten opintojen alkaessa jatkuu ja helpottaa opintojen sujumista. Samasta syystä myös uudet työnhakuryitykset kannattaisi sijoittaa oppilaitosten yhteyteen sekä säätää niille velvollisuus tehdä yhteistyö toisen asteen oppilaitosten sekä korkeakoulusektorin kanssa erityisesti

12.6.2017

ohjaus-, neuvonta- ja urapalveluissa. Opettajilla on alan osaaminen ja oppilaitoksilla infrastruktuuri valmiina. Kaikki uusien kasvu- ja työvoimapalveluiden asiakkaat eivät pysty itseohjautuvasti valitsemaan itselleen sopivaa koulutusta. Oppilaitokset pystyvät laaja-alaisesta tarjonnastaan kokoamaan kattavia yhdistelmiä osaamisen kehittämistä ja tieto-, neuvonta-, ohjauspalveluita.

Ohjauksellista jatkumoa tukisi myös peruskoulujen ja toisen asteen oppilaitosten välinen yhteistyö esimerkiksi tukiopinto-ohjaus mallilla (liite Tukiopinto-ohjausmalli).

Tietojen saannin turvaaminen nuoria koskevassa moniammatillisessa työssä.

Tiedon kulkeminen on ollut suuri haaste vuosikymmeniä moniammatillisessa yhteistyössä sote- ja kasvatus- ja opetuspalveluiden välillä. Säännökset on kirjoitettu kunkin toimijan omaan lainsäädäntöön yleislakien lisäksi. Tämä on vaikeuttanut säännösten hallintaa ja erityisesti niiden tulkintaa, koska ei ole olemassa käytännön arkitilanteet huomioon ottavaa yhteistä valtakunnallista ohjeistusta.

OAJ on erittäin huolissaan siitä, että SOTE-palveluiden siirtyminen maakuntatasolle lisää haasteita ja byrokratiaa tiedon saannin näkökulmasta. Nykyiset tiedon saantia koskevat säännökset eivät ole turvanneet kasvatus- ja opetustoimen tarvitsemien tietojen saantia ajoissa ja riittävästi lapsen ja nuoren kasvatus- ja opetuspalveluiden laadukkaan ja turvallisen järjestämisen näkökulmasta. Kasvatus- ja opetushenkilöstöllä on velvollisuus antaa tietoja, mutta heidän oikeutensa saada tieto ei ole kyllin vahva sosiaali- ja terveystoimen suuntaan. Kun tiedon antamatta jättämistä ei ole sanktioitu, jätetään tieto epävarmassa tilanteessa usein antamatta.

OAJ on esittänyt jo pitkään, että salassapitoa ja julkisuutta koskevat säännökset pitäisi koota yhteen lakiin. Tämä lisäksi olisi säädettävä viranomaisille yleinen oikeus vaihtaa keskenään tietoja salassapidon estämättä silloin, kun se on tarpeen lapsen tai nuoren kasvatus- ja opetuspalveluiden järjestämiseksi tai yksilön oman tai muiden henkilöiden tai yleisen turvallisuuden johdosta. Lisäksi pitää tehdä kansallinen ohjeistus tiedon kulusta moniammatillisessa yhteistyössä ja kouluttaa moniammatillisen yhteistyön kaikkia osapuolia yhteisissä koulutustilaisuuksissa.

Koulutuksen näkökulma lastensuojelussa, toiminta koulukodeissa ja sairaalakoulujen toiminta.

OAJ toteaa, että opetus- ja kulttuuriministeriön erityisen vaativan tuen työryhmä pohtii juuri näitä asioita. Tämän työryhmän työ ja esitykset valmistuvat arviolta elokuussa 2017. Nämä esitykset on tarpeen ottaa huomioon, kun näistä palveluista

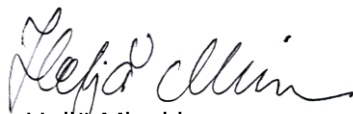
12.6.2017

säädetään. Lastensuojelu, koulukodit ja sairaalakoulut ovat jatkossakin tarpeellisia. Niiden toimintaa pitää kehittää ja turvata olemassa olevan osaamisen hyödyntäminen laajemmin.

Lastensuojelun osalta OAJ toteaa lyhyesti, että ennen huostaan otetun lapsen sijoittamista pitäisi ensin varmistaa, että sijoituspaikasta löytyy lapsen tai nuoren tarpeita vastaava varhaiskasvatus, peruskoulu tai toisen asteen oppilaitos, jossa on tarvittavat tuen palvelut. Ennen päätöksen tekemistä pitäisi olla velvoite neuvotella varhaiskasvatus, perusopetus tai toisen asteen koulutuksen järjestäjän kanssa ja varmistaa nämä asiat. Sijoitetun lapsen ja nuoren elämässä on ollut riittävästi haasteita ilman, että hänet vielä sijoitetaan varmistamatta näitä palveluita ja niiden laatua.

Esityksen pykälä 34 § Erikoissairaanhoidossa olevan, koulukotiopetuksen tai lastensuojelun vuoksi sijoitetun oppilaan korvaus on OAJ:stä tarpeellinen. Tämä ei silti poista sitä huolta, että näiden palveluiden järjestämisessä ja toteuttamisedellytyksissä on eroja maakuntien ja kuntien välillä. Kuntien ja maakuntien itsenäinen päättävä valta palveluiden järjestämisessä aiheuttaa erilaisia ratkaisuja ja uudistukseen liittyy myös riski, ettei hyvien käytäntöjen ja mallien siirtäminen uuteen organisaatioon ja toimintakäytäntöihin toteudu.

OPETUSALAN AMMATTIJÄRJESTÖ OAJ



Helja Misukka
koulutusjohtaja



Nina Lahtinen
koulutusasiainpäälikkö