

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi sosiaalihuoltolakiin sosiaalihuollon henkilöstön täydennyskoulutusta koskeva säännös. Ehdotuksen mukaan kunnan tulee huolehtia siitä, että sosiaalihuollon henkilöstö peruskoulutuksen pituudesta, työn vaativuudesta ja toimenkuvasta riippuen osallistuu riittävästi sille järjestettyyn täydennyskoulutukseen. Sosiaali- ja terveysministeriö voisi antaa asetuk-

sella tarvittaessa tarkemmat säännökset täydennyskoulutuksen sisällöstä, laadusta, määrästä, järjestämisestä, seurannasta ja arvioinnista.

Esitys liittyy valtion vuoden 2005 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2005.

PERUSTELUT

1. Nykytila

Voimassa olevassa sosiaalihuollon lainsäädännössä ei ole henkilöstön täydennyskoulutusta koskevia säännöksiä. Kansanterveyslakiin (66/1972) ja erikoissairaanhoitolakiin (1062/1989) sellaiset lisättiin 28 päivänä marraskuuta 2003 annetuilla laeilla kansanterveyslain muuttamisesta (992/2003) ja erikoissairaanhoitolain 10 §:n muuttamisesta (993/2003).

Alun perin sosiaalihuoltolaissa (710/1982) oli 53 §, jossa säädettiin täydennyskoulutuksesta seuraavasti: ”Milloin sosiaalihallitus pitää sitä tarpeellisena, kunta on velvollinen määräämään sosiaalilautakunnan alaisen ammatillisen henkilöstön tämän toimialaa koskevaan sosiaalihallituksen hyväksymään täydennyskoulutukseen, kuitenkin vähintään kerran kymmenessä vuodessa.” säännöstä tiukennettiin 17 päivänä tammikuuta 1991 annetulla lailla (93/91), jonka mukaan kunta

oli velvollinen huolehtimaan siitä, että sosiaalilautakunnan alainen henkilökunta osallistuu toimialansa täydennyskoulutukseen sosiaali- ja terveyshallituksen ohjeiden mukaisesti vähintään kerran viidessä vuodessa.

Täydennyskoulutusta koskevat säännökset kumottiin sosiaalihuoltolaista ja kansanterveyslaista valtiosuusuudistuksen yhteydessä vuonna 1992. Valtiosuusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 216/1991 vp.) todettiin, että henkilökunnan täydennyskoulutus on toiminnan tuloksellisuuden kannalta välttämätöntä, joten kunnan edun mukaista on huolehtia siitä. Esityksen perustelujen mukaan täydennyskoulutusvelvollisuus ehdotettiin kumottavaksi, koska kuntien uskottiin huolehtivan henkilökunnan tarpeellisesta täydennyskoulutuksesta silloinkin, kun tähän ei ole lakisäätteistä velvollisuutta.

Nykyisin täydennyskoulutusta koskevia suosituksia sisältyy esimerkiksi Kunnallisen

työmarkkinalaitoksen ja kunta-alan pääsopijajärjestöjen 30 päivänä marraskuuta 2002 allekirjoittamaan kunnallista henkilöstökoulutusta koskevaan suositussopimukseen. Sopimuksen 4 § kuuluu: ”Täydennyskoulutuksen tarkoituksena on ylläpitää ja lisätä viranhaltijan ja työntekijän ammattitaitoa. Täydennyskoulutus liittyy kiinteästi työtehtäviin ja niiden kehittämiseen. Täydennyskoulutustarvetta arvioitaessa ovat määräävänä kunnan tavoitteet. Lisäksi on otettava huomioon erityislainsäädännön määräykset ammattihenkilön omasta velvollisuudesta ylläpitää ja kehittää ammattitaitoaan sekä työnantajan velvollisuudesta luoda edellytykset ammattihenkilön osallistumiselle täydennyskoulutukseen.”

Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön täydennyskoulutusta järjestetään monin eri muodoin. Se on perinteisesti ollut lyhytkestoista koulutusta, jota on annettu työpaikoilla, erillisissä koulutustilaisuuksissa sekä opilaitoksissa. Nykyisin kaikissa yliopistoissa toimii täydennyskoulutuskeskus, joka järjestää erimuotoista ja -pituista täydennyskoulutusta lyhytkursseista 20—40 opintoviikon laajuisiin erikoistumisopintoihin. Koulutus on pääosin maksullista. Kesäyliopistot järjestävät erityisesti avointa yliopisto-opetusta, kielikursseja mutta myös ammatillista täydennyskoulutusta. Myös ammattikorkeakoulut järjestävät muun opetustoimintansa ohella täydennyskoulutusta maksullisena palvelutoimintana.

Kuntien sosiaalihuollon tehtävissä työskenteli kunnallisen henkilökunnan mukaan vuonna 2003 arviolta 102 600 henkilöä ja kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon palveluksessa 16 000 henkilöä. Vuonna 2001 sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö osallistui täydennyskoulutukseen keskimäärin 3—4 päivää vuodessa. Tilastokeskuksen kuntasektorin työvoimakustannuksia koskevan selvityksen mukaan vuonna 2000 kuntien ja kuntayhtymien koulutusmääräraha oli 0,7 % kokonaispalkoista.

2. Nykytilan arviointi

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pitänyt erityisen kiireellisenä täydennys-

koulutusvelvoitteen ulottamista myös sosiaalihuollon henkilöstöön. Tämä ilmenee valio-kunnan mietinnöstä (StVM 14/2003), joka koskee hallituksen esitystä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain 10 §:n muuttamisesta (HE 65/2003 vp). Mainittu esitys johti täydennyskoulutusta koskevien säännösten lisäämiseen terveydenhuollon lainsäädäntöön.

Täydennyskoulutuksen kehittämistarpeisiin on kiinnitetty huomiota monissa muissakin yhteyksissä. Valtioneuvoston hyväksymä sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma vuosille 2000—2003 sisälsi suosituksen, jonka mukaan kuntien ja kuntayhtymien oli määrä seurata henkilöstön täydennyskoulutuksen tarvetta ja tarjota riittävät mahdollisuudet osallistua siihen.

Sosiaali- ja terveysministeriö teetti vuonna 2002 selvityksen sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön täydennyskoulutuksen nykytilasta ja parhaista käytännöistä (työryhmämuistioita 2002:23 STM). Selvityksestä käy ilmi, että sosiaalihuollon henkilöstölle on tarjolla runsaasti täydennyskoulutusta, mutta kunnissa ei ole ollut riittävän pitkäjänteistä täydennyskoulutussuunnittelua. Selvityksen mukaan henkilöstöllä ei ole ollut mahdollisuutta osallistua koulutuksiin täydennyskoulutukseen varattujen määrärahojen niukkuuden ja lyhytkestoisten, määräaikaisten työsuhteiden vuoksi. Henkilöstön täydennyskoulutustarve koettiin suureksi, sillä sosiaalihuollon työtehtäviin ja ammatilliseen osaamiseen on kohdistunut jatkuvasti suuria vaatimuksia laajentuneiden ja uusien tehtävien vuoksi. Lisäksi selvityksestä ilmenee, että täydennyskoulutuksen seuranta ja vaikuttavuuden arviointi on ollut puutteellista.

Kansallisen sosiaalialan kehittämisprojektin selvitysmiehet kiinnittivät raportissaan (työryhmämuistioita 2003:11 STM) huomiota sosiaalialan henkilöstön osaamisen turvaamiseen ja kehittämiseen, sillä valtionosuusuudistuksen myötä poistunut kuntien velvoite huolehtia henkilöstön täydennyskoulutuksesta on johtanut siihen, että osa sosiaalialan henkilöstöstä ei ole saanut viimeisen kymmenen vuoden aikana lainkaan täydennyskoulutusta huolimatta työelämän vaatimusten muuttumisesta. Selvitysmiehet ehdottivat täydennyskoulutusvelvoitteen palautta-

mista kunnille niin, että henkilöstön osaamisen kehittäminen olisi systemaattista ja pitkäjänteistä.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi todetaan, että sosiaalialan henkilöstön täydennyskoulutus lakisääteistetään ja toteutetaan aseteittain siten, että henkilöstöllä on tehtävien luonteesta ja laadusta riippuen oikeus noin 3—10 päivää kestävään vuotuiseen täydennyskoulutukseen. Periaatepäätöksen mukaan täydennyskoulutuksen kustannusvastuu on työnantajalla.

Myös valtioneuvoston hyväksymässä sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmassa vuosille 2004—2007 todetaan, että sosiaalihuoltolakiin lisätään vuonna 2005 säännökset sosiaalihuollon henkilöstön mahdollisuudesta täydennyskoulutukseen. Ohjelma sisältää suosituksen, jonka mukaan kunnat varautuvat täydennyskoulutusveloitteen toteuttamiseen.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on edistää sosiaalihuollon henkilöstön ammattitaidon ylläpitämistä ja uusiutumista. Tavoitteen toteuttamiseksi sosiaalihuoltolakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi täydennyskoulutusta koskeva 53 § kumotun pykälän tilalle.

Ehdotetun pykälän ensimmäisen virkkeen mukaan kunnan tulisi huolehtia siitä, että sosiaalihuollon henkilöstö peruskoulutuksen pituudesta, työn vaativuudesta ja toimenkuvasta riippuen osallistuu riittävästi sille järjestettyyn täydennyskoulutukseen. Se vastaisi voimassa olevien kansanterveyslain 41 §:n ja erikoissairaanhoidon lain 10 §:n muotoilua ja edistäisi siten osaltaan tavoitetta yhdenmukaistaa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä.

Kunnan velvollisuus huolehtia sosiaalihuollon henkilöstön riittävästä osallistumisesta täydennyskoulutukseen merkitsee muun muassa, että täydennyskoulutuksen kustannusvastuu olisi kunnilla, kuten valtioneuvoston periaatepäätöksessäkin todetaan. Sama tulkinta on omaksuttu myös terveydenhuollon täydennyskoulutusta koskevien lakien

säättämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä.

Riittäväällä täydennyskoulutuksen määrällä tarkoitetaan lähtökohtaisesti valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaista määrää, joka on keskimäärin 3—10 päivää vuodessa henkilöä kohden. Tältäkin osin tulkinta vastaa terveydenhuollon täydennyskoulutusveloitteiden säättämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä omaksuttua tulkintaa. Ehdotettu säännös koskee kaikkia kunnan sosiaalihuollon tehtävissä toimivia henkilöitä, mutta täydennyskoulutuksen riittävä määrä määriteltäisiin yksilöllisesti ottaen huomioon henkilön peruskoulutuksen pituus, työn vaativuus ja toimenkuva.

Täydennyskoulutuksen tavoitteena on ylläpitää ja lisätä sosiaalihuollon henkilöstön ammattitaitoa ja osaamista. Tarkoitus on, että täydennyskoulutus on ammattia tukevaa ja suunnitelmallista, sosiaalihuollon tarvetta ja muuttuvia vaatimuksia vastaavaa lyhyt- tai pitkäkestoista koulutusta. Sen tulisi kytkeytyä toimintakäytäntöjen ja palvelujärjestelmän uudistamiseen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisiin, alueellisiin ja paikallisiin kehittämisstrategioihin.

Jotta täydennyskoulutus täyttäisi sille asetetut tavoitteet, sen tulisi perustua henkilöstön koulutustarpeiden analysointiin. Siksi olisi tärkeää, että kunnat pyrkisivät nykyistä tarkemmin arvioimaan henkilöstön osaamista ja sen kehittämistarpeita. Koulutustarpeiden analysointi antaisi myös hyvän pohjan täydennyskoulutuksen seurannalle ja vaikuttavuuden arvioinnille. Jotta täydennyskoulutuksella olisi edellytykset olla vaikuttavaa, sen tulisi olla myös laadukasta.

Täydennyskoulutuksen järjestämis- ja toteuttamistapa olisi kuntien harkinnassa. Tarkoitus on, että täydennyskoulutus voidaan toteuttaa sekä yksilöllisenä että ammattiryhmä- tai työpaikkakohtaisena koulutuksena ja että se voidaan järjestää myös alueellisenä tai seudullisena yhteistyönä. Sosiaalialan osamiskeskukset samoin kuin syntymässä olevat seudulliset kehittämissyksiköt, jotka ovat kuntien, seutukuntien tai järjestöjen toimiyksiköitä, voivat tulevaisuudessa olla kuntien tukena myös täydennyskoulutuksen alueellisessa suunnittelussa ja kehittämisessä.

Ehdotetun pykälän toinen virke sisältää

valtuutuksen, jonka mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi antaa asetuksella tarvittaessa tarkempia säännöksiä täydennyskoulutuksen sisällöstä, laadusta, määrästä, järjestämisestä, seurannasta ja arvioinnista. Samanlainen valtuutus sisältyy myös kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon täydennyskoulutusta koskeviin säännöksiin. Niiden nojalla on annettu sosiaali- ja terveysministeriön asetus terveydenhuollon henkilöstön täydennyskoulutuksesta (1194/2003), joka sisältää osin varsin yleisluontoiset säännökset asetuksen antovaltuutuksessa mainituista asioista.

Sosiaalialan kehittämishankkeen yhteydessä on tarkoitus laatia kuntien tueksi opas täydennyskoulutuksen suunnittelusta ja toteuttamisesta sekä tarvittaessa myös valtakunnalliset suositukset täydennyskoulutuksesta.

4. Esityksen vaikutukset

Esitys parantaisi sosiaalihuollon henkilöstön mahdollisuuksia saada täydennyskoulutusta ja tukisi siten henkilöstön ammatillisen osaamisen ylläpitämistä ja kehittämistä. Henkilöstön ammattitaidon ylläpitäminen ja kehittäminen edistäisi puolestaan sitä, että sosiaalihuollon asiakkaat saavat tarvitsemansa palvelut laadukkaina sekä tehokkaasti ja taloudellisesti toteutettuina.

Koska täydennyskoulutuksen kustannusvastuu kuuluisi ehdotuksen mukaan kunnille, kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia on tarpeen lisätä, jotta riittävä täydennyskoulutuksen taso saavutettaisiin. Kunnille täydennyskoulutuksen järjestämisestä aiheutuviksi vuositason lisäkustannuk-

siksi on arvioitu 51 750 000 euroa, kun otetaan huomioon kuntien nykyisin jo sosiaalialan henkilöstölleen järjestämä täydennyskoulutus. Koska ehdotettu laki tulisi voimaan elokuun alusta vuonna 2005, kyseisen vuoden lisäkustannukset olisivat arviolta 21 560 000 euroa, josta valtion osuus olisi 7 113 000 euroa. Valtion vuoden 2005 talousarvioesityksessä on esitetty kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksiin vastaavaa lisäystä lakimuutoksen johdosta.

5. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä ja sitä on käsitelty kunnallistalouden ja hallinnon neuvottelukunnassa.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Esitys liittyy valtion vuoden 2005 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

7. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä elokuuta 2005. Lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin voitaisiin ryhtyä jo ennen sen voimaantuloa.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

sosiaalihuoltolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 17 päivänä syyskuuta 1982 annettuun sosiaalihuoltolakiin (710/1982) lailla 736/1992 kumotun 53 §:n tilalle uusi 53 § seuraavasti:

53 §
Kunnan tulee huolehtia siitä, että sosiaalihuollon henkilöstö peruskoulutuksen pituudesta, työn vaativuudesta ja toimenkuvasta riippuen osallistuu riittävästi sille järjestettyyn täydennyskoulutukseen. Sosiaali- ja terveysministeriö voi antaa asetuksella tarvittaessa tarkemmat säännökset täydennyskou-

lutuksen sisällöstä, laadusta, määrästä, järjestämisestä, seurannasta ja arvioinnista.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 2005.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 14 päivänä syyskuuta 2004

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Peruspalveluministeri *Liisa Hyssälä*