

Asia: VN/31113/2022

Valtioneuvoston asetus hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksen sisällöstä ja valmistelusta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus pitää asetuksen tavoitteita yhteistyöalueeseen kuuluvien hyvinvointialueiden yhteistyön varmistamisesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon laadun, vaikuttavuuden ja yhdenvertaisuuden parantamisesta kannatettavina. Pidämme tarpeellisena, että myös sosiaalihuollossa vahvistetaan alueellista yhteistyötä, vaativimpiin palveluihin liittyvää osaamista sekä tutkimus-, kehittämis-, koulutus- ja innovaatiotoiminnan (TKKI) rakenteita. Koska sosiaalihuollossa ei ole yliopistosairaaloita vastaavia käytäntöä ja TKKI-toimintaa yhdistäviä rakenteita tai keskittämissetusta, sosiaalihuoltoon ei ole muodostunut vaativimman erityisosaamisen tai yhtenäisten tutkimusperustaisten käytäntöjen kehittymistä tukevia toimintamalleja.

Kiinnitämme launnossamme huomiota erityisesti seuraaviin asioihin:

- sosiaalihuollon TKKI-toiminnan vahvistaminen
- harvoin tarvittavan tai erityisen vaativan sosiaalihuollon järjestäminen
- sosiaalihuollon TKKI-toiminnan ja vaativimpien palvelujen rahoitus ja asetuksen

kustannusvaikutukset

- Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän työnjako.

Yleisiä huomioita asetusehdotuksesta

Kiinnitämme huomiota siihen, että asetus ja taustamuistio eivät perustu realistiseen kuvaan sosiaalihuollon TKKI-rakenteiden ja vaativimpien palvelujen nykytilasta. Asetus vaikuttaa

valmistellun ajatuksella, että sosiaalihuollossa olisi olemassa terveydenhuoltoa vastaavat vaativien palvelujen ja tutkimus- ja kehittämistoiminnan rakenteet tai että nämä rakenteet olisi mahdollista luoda suoraan terveydenhuollon esimerkkien pohjalta. Asetusehdotuksen vaikutusten arvioinnissa esitetty ajatus siitä, että terveydenhuollon kanssa yhteensovitettavat sosiaalihuollon rakenteet olisi mahdollista luoda ilman kustannusvaikutuksia, ei ole realistinen. Pykäläkohtaisia huomioita asetusluonnoksesta on avattu tarkemmin jäljempänä.

Sosiaalihuollon vaativimpien palvelujen ja TKKI-toiminnan kehittämisen osalta on tärkeää huomioida, että sosiaalihuolto eroaa luonteeltaan erityisesti erikoissairaanhoidosta ja edellyttää sosiaalihuollon erityispiirteet huomioivia rakenteita. Sosiaalihuollon TKKI-toiminnan ja vaativimpien palvelujen johtaminen edellyttää vahvaa sosiaalihuollon erityisosaamista. Asetusehdotuksen riskinä on, että sosiaalihuollon TKKI-toiminnan ja vaativien palvelujen johtaminen sijoittuisi hallinnollisesti terveydenhuollon (yliopistosairaaloiden) alaisuuteen, koska sosiaalihuollossa ei ole yhteistyöaluetasoisia TKKI-toiminnan tai palvelutuotannon rakenteita. Asetusehdotuksessa tulisi huomioida, että siihen liittyvien koordinaatiotehtävien hoitamiseen on käytettävissä riittävästi sekä sosiaali- että terveydenhuollon osaamista.

Asetuksen kustannusvaikutukset

Asetusehdotusta koskevassa vaikutusten arvioinnissa esitetään, että asetuksella ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia, koska siinä ei säädettäisi uusista tehtävistä, asiakasryhmistä tai erityispalveluista. Sosiaalihuollossa ei kuitenkaan ole olemassa asetusehdotuksessa mainittuja toimintamalleja ja rakenteita vaativimpien palvelujen tai alueellisesti koordinoitun TKKI-toiminnan järjestämiseen. Näiden rakenteiden luominen, ylläpitäminen ja koordinoititehtävän hoitaminen edellyttävät riittäviä taloudellisia ja henkilöstöresursseja.

Tällä hetkellä sosiaalialan osaamiskeskukset muodostavat sosiaalihuollossa ainoan alueellisen TKKI-rakenteen. Sosiaalialan osaamiskeskusten valtionavustus on kansallisesti 3 miljoonaa euroa ja suurin osa rahoituksesta perustuu erilaisiin määräaikaisiin hankkeisiin. Pelkällä nykyisen toiminnan uudelleenorganisoinnilla asetusehdotuksen vaikutukset jäävät vähäisiksi. Tätä riskiä ei ole huomioitu asetusehdotuksen vaikutusten arvioinnissa.

Sosiaalihuollon TKKI-toiminnan koordinointiin, tiiviin käytäntöyhteyden varmistamiseen sekä tutkimukseen perustuvien työmenetelmien kehittämiseen ja käyttöönottoon tulee kohdentaa rahoitusta yliopistosairaaloita vastaavalla tavalla. Sosiaalihuollon vaativimpien palvelujen kehittäminen ja koordinointi tulee kytkeä yhtenäiseen rakenteeseen TKKI-toiminnan kanssa. Yliopistosairaaloiden osalta TKKI-toiminnan ylläpitämisen rahoitustarpeeksi on arvioitu 10 % sairaalan kokonaiskustannuksista. Vastaava laskelma tulisi tehdä myös sosiaalihuollon TKKI-toiminnan ja vaativimpien palvelujen kustannuksista. TKKI-toimintaan tulee osoittaa oma erillisrahoitus, joka ei ole pois sosiaali- ja terveystalouden rahoituksesta. Samoin sosiaalihuollon

vaativimpiin palveluihin tulee kohdentaa lisärahoitusta niille alueille, jotka vastaavat näiden palvelujen koordinoinnista ja kehittämisestä.

Pykäläkohtaiset huomiot:

1 § Harvoin tarvittava tai erityisen vaativa sosiaali- ja terveydenhuolto

Pykälän 1 momentin 1. kohdan muotoilu on epäselvä. Ehdotamme muotoilun korjaamista selkeämmäksi esimerkiksi muotoon "lasten, nuorten ja perheiden vaativimpiin palveluihin liittyvän tarkoituksenmukaisen sosiaalihuollon varmistaminen".

Kiinnitämme huomiota siihen, että sosiaalihuollon palveluissa ei ole kaikilta osin selkeää porrasteisuutta tai yhtenäistä näkemystä siitä, mitä erityisesti pykälän 1. momentin 1. kohdassa mainitut lasten, nuorten ja perheiden vaativimmat palvelut ovat. Lisäksi jää epäselväksi, mitä perustelutekstissä mainittu "yhteistyösopimuksessa määritelty palvelutuotantorakenne" tarkoittaa. Perustelutekstistä ei myöskään selviä, mitä käytännössä tarkoitetaan nykyisen järjestelmän perinteisillä lastensuojelupalveluilla ja mitä asetuksen voimaantulon myötä mahdollistuvat uudenlaiset palvelut olisivat. Perustelutekstissä kuvataan pääosin palveluihin pääsyyn sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöhön liittyviä haasteita. Kiinnitämme huomiota siihen, että monialaisten palvelujen tarve ei itsessään tarkoita erityisen vaativaa palvelutarvetta, vaan monialainen tuki voi toteutua myös perustason palveluissa.

Lasten, nuorten ja perheiden vaativimpien palvelujen osaamis- ja tukikeskuksia (OT-keskus) on konseptoitu ja kehitetty vaativimpiin palvelutarpeisiin vastaavina rakenteina eri hankkeissa vuodesta 2016 alkaen. Vuonna 2022 käynnistyneiltä OT-keskusten kehittämiseen kohdentuvilta valtionavustushankkeilta edellytettiin, että hankkeiden aikana OT-keskuksia kehitetään rakenteena, jonka vakiinnuttamisesta voidaan sopia hankkeiden päätyttyä yhteistyösopimuksissa. Kehittämistyö on kuitenkin edelleen kesken ja OT-keskustoiminnalta puuttuu pysyvä rahoitus. Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus katsoo, että OT-keskusten kehittäminen ei vielä ole kansallisesti riittävän pitkällä, jotta OT-keskuksista voitaisiin sopia pykälän 1. momentin 1. kohdan tavoitteisiin vastaavana rakenteena tai perustelutekstissä mainittuna palvelutuotantorakenteena. OT-keskustoimintamallin kehittäminen ja vakiinnuttaminen edellyttäisi pitkäjänteisempää työtä, kuin mitä hankkeissa on ollut mahdollista tehdä, sekä riittävää resursointia toiminnan käynnistämiseen ja ylläpitämiseen.

Pidämme tärkeänä, että sosiaalihuollossa vahvistetaan hyvinvointialueiden yhteistyötä sellaisten palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa, joita ei ole tarkoituksenmukaista järjestää jokaisella hyvinvointialueella erikseen. Tällaisia tarpeita on jo tunnistettu esimerkiksi vaativimpien vammaispalvelujen, vammaispalvelulain perusteella kodin ulkopuolella asuvien lasten, vaativien asumispalvelujen sekä vaativan sijaishuollon osalta. Kaikkein vaativimpien palvelujen osalta yhteistyöstä voi olla tarpeen sopia myös kansallisesti. Samalla tulee huomioida, että etenkin

asumispalvelut ja lasten asuminen kodin ulkopuolella tulee järjestää riittävän lähellä asiakkaan kotipaikkakuntaa ja läheisverkostoja.

Keskeisenä haasteena monialaisten, integratiivisten palvelujen kehittämisessä on ollut sosiaali- ja terveydenhuollon välinen tiedon siirto. Sosiaalipalveluja toteutetaan pääosin lähipalveluina eikä sosiaalihuollon asiakkaita ole tarkoituksenmukaista lähettää erikoistuneen osaamisen yksikköön (vrt. erikoissairaanhoido) kuten terveydenhuollossa. Perustelutekstistä jää epäselväksi, miltä osin vaativin sosiaalihuolto olisi tarkoituksena toteuttaa erillisinä vaativan erityistason palveluina ja miltä osin hyvinvointialueiden välisenä yhteistyönä sovittavana konsultatiivisena tukena. Jos sosiaalihuollon vaativimpien palvelujen järjestäminen perustuisi pääosin konsultaatioihin tai hyvinvointialueelta toiselle jalkautuvaan tukeen, lainsäädännössä tulee varmistaa riittävän tiedon siirtymisen mahdollisuus sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että eri rekisterinpitäjien välillä. Riittävä konsultaatioja tuki on voitava varmistaa tarvittaessa yksittäisen asiakkaan asiassa eikä pelkästään anonyymisti.

2 § Koulutus-, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan yhteensovittaminen

Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus pitää tärkeänä, että sosiaalialan osaamiskeskusten roolista ja sijoittumisesta hyvinvointi- ja yhteistyöalueiden TKKI-toiminnan kokonaisuuteen sovitaan yhteistyösopimuksessa. Asetuksessa jää kuitenkin epäselväksi, mitä yhteensovittamisella käytännössä tarkoitetaan. Sosiaalialan osaamiskeskuksilla on mahdollisuus toimia rakenteena esimerkiksi yliopistotasaisen sosiaalityön tutkimuksen tulosten hyödyntämiselle ja tutkimukseen perustuvien käytäntöjen levittämiseksi. Tämä edellyttää sosiaalialan osaamiskeskusten asemoitumista entistä tiiviimmin ja yhtenäisemmin hyvinvointi- ja YTA-alueiden tueksi, toiminnan uudistamista ja nykyistä pysyvämpää rahoitusmallia.

Etelä-Suomen osalta on tunnistettu tarve yhdistää sosiaalialan osaamiskeskusten toimintaa laajemmaksi kokonaisuudeksi, jonka voisi kiinnittää sosiaalihuollon vaativimpien palvelujen (mahdolliset OT-keskukset) rakenteisiin. Näin varmistettaisiin riittävän vahvat sosiaalihuollon rakenteet, monialainen kehittäminen ja yhdenvertaisuus terveydenhuollon vastaavan toiminnan kanssa.

Kiinnitämme huomiota siihen, että asetusmuistion 2 § 1. momentin 1. kohtaa koskevissa perusteluissa sosiaalialan osaamiskeskuksia ei mainita yhteistyökumppanina yhteistyöalueen TKKI-toiminnan strategisen suunnitelman valmistelussa, toimeenpanossa ja arvioinnissa. Sosiaalialan osaamiskeskukset ovat keskeinen osa sosiaalihuollon TKKI-rakenteita, joten osaamiskeskukset on välttämätöntä nivoa myös TKKI-toiminnan strategiseen suunnitteluun.

Asetusmuistiossa jää epäselväksi, mitä keinot yliopistotasaisen terveyden tutkimuksen ja sosiaalityön tutkimuksen yhteensovittamiseksi käytännössä olisivat. Yliopistotasaisen sosiaalityön

tutkimuksen painopistealueet määritellään asetuksella ja avustuksen myöntämisestä päättää sosiaali- ja terveysministeriö. Hyvinvointialueilla ei siten ole mahdollisuutta vaikuttaa rahoitettaviin hankkeisiin. Koska sosiaalihuollossa ei ole terveydenhuoltoa vastaavia sivuvirkarakenteita, yliopistotasaisen sosiaalityön tutkimusrahoituksen hakijoina ovat käytännössä toimineet yliopistot. Yhteensovittamisessa on lisäksi huomioitava, että sosiaalihuollon ja terveydenhuollon valtion tutkimusrahoituksen tasoissa on merkittävä ero. Sosiaalihuollon näkökulmasta on vaarana, että tutkimusrahoitus sulautetaan osaksi terveydenhuollon vastaavaa rahoitusta ja rahoituksen hallinnointi keskittyy terveydenhuollon toimijoille, joilla ei välttämättä ole riittävää ymmärrystä sosiaalihuollon tutkimuksesta ja palvelujen erityispiirteistä.

Sosiaalityön ja terveyden tutkimuksen yhteensovittamisen sekä tutkimustulosten käytännön hyödynnettävyyden varmistamiseksi huomiota tulee kiinnittää tutkimushankkeiden käytäntörelevanssiin jo niiden suunnittelu- ja toteutusvaiheessa. Sosiaalihuollosta puuttuvat rakenteet parhaiden toimintakäytäntöjen tunnistamiselle, tutkimiselle ja käyttöönnotolle. Koska yliopistot eivät ole yhteistyösopimuksen sopijaosapuolina eikä sosiaalityön tieteenalalla ole palvelutoimintaan kiinnittyviä sivuvirkajärjestelyjä, on sosiaalityön tutkimuksen käytäntöyhteyden varmistamiseksi välttämätöntä kehittää uudenlaisia hyvinvointialueiden, sosiaalialan osaamiskeskusten ja yliopistojen yhteisiä rakenteita.

Sosiaalialan tutkimusperustaisuuden ja osaamisen vahvistamiseksi tuleville yhteistyöalueille tulisi perustaa yliopistollisia sote-keskuksia tai opetus- ja tutkimusklinikoita, jotka toimisivat sosiaalialan opetuksen ja tutkimuksen huippuyksiköinä. Keskukset voisivat rakentua hyvinvointialueiden, korkeakoulujen ja sosiaalialan osaamiskeskusten yhteistyössä, mikä varmistaisi opetuksen, tutkimuksen ja kehittämisen yhteyden sekä vaikuttavien käytäntöjen levittämisen. Keskusten perustaminen edellyttää sosiaalihuollon palvelutoiminnan yhteyteen sijoituvia tutkimuksen ja opetuksen tehtäviä, esimerkiksi yliopistojen ja hyvinvointialueiden yhteisiä kaksoistehtäviä. Tämän toteuttamiseksi tarvitaan uusia taloudellisia ja henkilöstöresursseja niin hyvinvointialueille kuin yliopistoillekin.

5 § Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän tehtävät

Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus pitää tarkoituksenmukaisena, että Etelä-Suomen yhteistyöalueella asetuksen 1 ja 2 § mukaisista tehtävistä vastaavat Helsingin kaupunki ja HUS-yhtymä yhdessä. Sosiaalihuollon erityisen vaativien palvelujen varmistaminen ja TKKI-toiminnan yhteensovittaminen sosiaalipalvelujen järjestämistä ja kehittämistä tukeväksi kokonaisuudeksi edellyttää vahvaa sosiaalihuollon osaamista. Samalla tulee varmistaa erityisesti sosiaalihuollon vaativimpien palvelujen yhteensovittaminen ja palveluketjujen toteutuminen terveydenhuollon palvelujen kanssa, jotta yhteistyösopimukselle asetetut tavoitteet voivat toteutua. Tämän tehtävän toteuttamiseksi tulee Helsingin kaupungille osoittaa riittävä ja muusta rahoituksesta riippumaton rahoitus

Pasanen Kaisa
Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus Socca