Kuntaliitto
Kommunförbundet

Lausunto

8.10.2018

Dnro 707/03/2018

Eduskunnan Kunta- ja terveysjaostolle

Lausuntopyyntönne 1.10.2018

HE 123/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019

Teema: Lastensuojelun ajankohtaiset haasteet ja resurssit

Kuntatalouden kokonaisuus vahva - vuonna 2019 heikkenee hallituksen toimenpiteistä johtuen

Vahva suhdannetilanne, kuntien omat tehostamistoimenpiteet ja valtion menoja hillitsevä finanssipolitiikka ovat vaikuttaneet siihen, että kuntatalous kokonaisuutena saavutti viime vuonna historiansa parhaan tuloksen. Kuntien eriytymiskehitys on kuitenkin lisääntynyt, ja hallituksen toteuttamat valtionosuusleikkaukset ovat tuntuneet erityisesti heikompaan asemaan jääneiden kuntien taloudessa.

Valtionosuusleikkaukset jatkuvat merkittävänä myös ensi vuonna. Kuntatalousohjelman mukaan **valtionavut vähenevät 3 prosenttia vuodesta 2018. Valtion vuoden 2019 talousarvioesitykseen sisältyvien toimenpiteiden arvioidaan yhteensä heikentävän kuntataloutta 254 milj. euroa vuoteen 2018 verrattuna.** Tästä suuri osa selittyy negatiivisella kuntien ja valtion välisellä kustannustenjaon tarkistuksella.

Kustannustenjaon tarkistuksen lisäksi hallituskaudella on tehty muita kuntien toimintaan ja talouteen liittyviä päätöksiä, jotka eivät Kuntaliiton selvitysten mukaan ole toteutuneet arvioidusti. Kaavailtuja säästöjä ei ole saavutettu ja niihin liittyvät valtionosuusvähennykset ovat valtaosaltaan perusteettomia. Näitä ovat erikoissairaanhoidon keskittäminen, omais- ja perhehoidon ja vanhusten laatusuosituksen toimeenpano sekä kiky-sopimuksen työajan pidentämiseen liittyvät säästötavoitteet.

Kuntatalouden lähtötilanne heikentynyt, menopaineet kasvavat

Kuntatalouden kehitysarvio on muotoutumassa kuluvana vuonna odotettua heikommaksi poikkeuksellisen suurten ennakonpalautusten vuoksi. **Kuntien kunnallisverotilitykset vuonna 2018 ovat uusimpien arvioiden mukaan noin 600 miljoonaa euroa heikommat kuin vielä kevään kuntatalousohjelmassa arvioitiin.**

Menopaineita lähivuosille aiheuttavat palkankorotusten, erikoissairaanhoidon, useiden investointitarpeiden sekä peruskorjaustarpeet. Myös sote- ja maakuntauudistuksen valmistelun lisää kuntien kustannuksia.

Vaikka kuntatalous kokonaisuutena on tällä hetkellä tasapainossa, ovat kuntien väliset erot suuret. Kuntien rahoituksen tasapainotilaa kuvataan kuntatalousohjelmassa toiminnan ja investointien rahavirta -käsitteen avulla. Kuntatalousohjelmassa on arvioitu, että vuosina 2019 ja 2020 ainoastaan yli 100 000 asukaan kuntakokoryhmässä toiminnan ja investointien rahavirta on positiivinen, kun taas kaikissa muissa kuntakokoryhmissä se on negatiivinen kumpanakin vuotena.

Sosiaalihuoltolain toimeenpanon tilanne

Lastensuojelun kannalta on merkityksellistä, kuinka 1.4.2015 voimaan tulleen uudistetun sosiaalihuoltolain toimeenpanossa on onnistuttu. Lapsiperheiden kotipalvelua, jonka saamisesta tuli lapsiperheille subjektiivinen oikeus tietyissä perhetilanteissa, koskeva säännös tuli voimaan jo 1.1.2015. Samalla uudistettiin lastensuojelulakia.

www.kuntaliitto.fi
www.kommunforbundet.fi

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14,00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puh. 09 7711
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi
Y-tunnus 0926151-4

Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14,00530 Helsingfors
PB 200, 00101 Helsingfors
Tfn 09 7711
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi
FO-nummer 0926151-4

Sosiaalihuoltolain uudistuksen tavoitteena oli siirtää lapsiperheiden tarvitsemien sosiaalipalveluiden painopistettä varhaisempaan tukeen ja tarjota matalan kynnyksen sosiaalipalveluna esimerkiksi lapsiperheiden kotipalvelua, perhesosiaalityötä, kotona tehtävää perhetyötä, sosiaaliohjausta, tukihenkilötoimintaa ja muita tarpeenmukaisia tukitoimia, kuten vertaisryhmätoimintaa. Lastensuojelulain mukaisiin palveluihin jäivät asumisen ja toimeentulon turvaaminen, avohuollon tukitoimet, lapsen kiireellinen sijoitus, huostaanotto, sijaishuoltoon sijoittaminen ja jälkihuolto.

Lain toimeenpanon tulevat vaikeudet olivat nähtävissä jo sosiaalihuoltolain valmisteluvaiheessa, koska lain toimeenpanoon arvioitiin tarvittavan kokonaisuudessaan vain 32 milj. euroa, josta kuntien valtionosuus olisi puolet (16 milj. euroa). Tällä resurssilla kuntiin edellytettiin palkattavan lähihoitajia (554), sosiaaliohjaajia (102) ja sosiaalityöntekijöitä (70) lapsiperheiden kotipalveluun, valvottujen tapaamisten järjestämiseen ja sosiaaliseen kuntoutukseen. **Kuntaliitto arvioi tuolloin, että pelkästään lapsiperheiden kotipalvelun vahvistamiseen olisi tarvittu 35-40 milj. euroa ja että lain toimeenpanoon olisi kokonaisuudessaan tarvittu 88-95 miljoonaa euroa.**

Rahoituksen "aukko" johtui siitä, että lain vaikutusarvioinneissa ja rahoituksessa ei huomioitu, että keskeisten sosiaalihuoltolain mukaisten matalan kynnyksen perhepalvelujen, kuten perhesosiaalityön, sosiaaliohjauksen ja perhetyön riittävä mahdollistaminen olisi edellyttänyt perhesosiaalityön palvelurakenteen rakentamista omine resursseineen lastensuojelun rinnalle.

Vuoden 2017 lopulla toteutetun lastensuojelun kuntakyselyn mukaan sosiaalihuoltolain toimeenpano olikin viime vuoden lopulla kesken noin puolessa kunnista ja kuntayhtymistä resurssien vähyyden vuoksi. Tämä tarkoittaa sitä, että varhaisen tuen sosiaalipalvelut eivät ole vielä riittävän vahvoja kuntien lisähenkilöstöön tekemistä panostuksista huolimatta. Lastensuojeluun kohdistuva paine ei ole vielä helpottanut.

Sosiaalihuoltolain mukaisessa lapsiperheiden kotipalveluissa ja perhesosiaalityössä on nähtävissä avun saamisen kynnyksen madalluttua tasaisesti kasvavaa palvelutarvetta, mikä johtuu pääasiassa siitä, että lapsiperheet hakeutuvat aiempaa helpommin sosiaalihuollon asiakkaiksi, mikä on ollut yksi uudistetun sosiaalihuoltolain tavoite. Jatkossa tulisikin varmistaa, että kasvavaan lapsiperheiden palvelutarpeeseen matalan kynnyksen sosiaalipalveluissa pystytään tulevina vuosina vastaamaan riittävällä tavalla.

Henkilöstöresurssia on vahvistettu lapsiperheiden sosiaalipalveluissa kunnissa

Henkilöstömäärän kehitystä eräissä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattiryhmissä on mahdollista tarkastella KT Kuntatyönantajien vuosina 2012 ja 2017 tekemien työvoimatiedustelujen perusteella. Tiedustelut lähetettiin kaikkiin kuntiin ja kuntayhtymiin. Työvoimatiedustelu kattoi 85 prosenttia ammattiryhmissä toimivista henkilöistä vuonna 2012 ja 75 prosenttia vuonna 2017.

Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden määrän lisäys 2012-2017 on noin 300 sosiaalityöntekijää. Tämä on tarkoittanut noin 16 milj. euron lisäpanostusta vuodessa vuoden 2018 palkkatasolla. Sosiaalityöntekijöiden määrä kasvoi myös muissa sosiaalipalveluissa yli sadalla työntekijällä. Sen kohdentumisesta esimerkiksi matalan kynnyksen perhesosiaalityöhön ei pystytä tekemään luotettavaa arviota.

Jos oletamme, että puolet vuosien 2012-2017 välisenä aikana tehdyistä sosiaaliohjauksen resurssilisäyksistä kohdentui lapsiperheiden sosiaalipalveluiden sosiaaliohjaukseen ja perhetyöhön, olisi kuntien lisäpanostus tältä osin noin 440 työntekijää, mikä tarkoittaa 19 miljoonaa euroa vuosittain. On täysin mahdollista, että tätäkin suurempi osuus sosiaaliohjaajien lisäyksestä on tosiasiassa kohdentunut lapsiperheiden sosiaalipalveluihin.

Sosionomin koulutuksen saaneet sosiaaliohjaajat toimivat lapsiperheiden sosiaalipalveluissa monissa tehtävissä, kuten perhetyöntekijöinä, ohjaajina lastensuojelulaitoksissa, tukihenkilötoiminnassa, perhekuntoutuksessa, jälkihuollon tehtävissä ja valvottujen tapaamisten hoitamisessa.

Kunnat ovat siis tehneet lastensuojelun sosiaalityöhön ja lapsiperheiden sosiaalipalveluiden sosiaaliohjaukseen ja perhetyöhön viiden viime vuoden aikana noin 740 henkilön lisäpanostuksen, mikä tarkoittaa noin 35 milj. euron lisäpanostusta pelkästään näihin ammattiryhmiin vuositasolla.

- **Em. tarkastelussa ei ole arvioitu lapsiperheiden kotipalvelun henkilöstömäärän lisäystä, koska siitä ei ole saatavilla vertailutietoa.** Sosiaalihuoltolain valmistelussa lapsiperheiden kotipalveluun arvioitiin tarvittavan 464 lähihoitajaa lisää. Lähihoitajat olivat suurin ammattiryhmä, joita arvioitiin tarvittavan lisää sosiaalihuoltolain toimeenpanossa. Tiedämme kuitenkin tilastojen ja Kuntaliiton tekemien selvitysten perusteella, että henkilömäärää lapsiperheiden kotipalvelussa on lisätty, sitä hankitaan omien palvelujen lisäksi myös palveluseteleillä ja ostopalveluna.

  Matalan kynnyksen perhetyötä sai vuonna 2017 yli 14 000 perhettä ja lastensuojelun tehostettua perhetyötä yli 10 000 perhettä, joten painopiste on jo siirtynyt matalan kynnyksen perhetyönä tarjottavaan perhetyöhön, kuten sosiaalihuoltolain henki on.

Lapsiperheiden kotipalvelua saaneiden perheiden määrä on noussut 72 % vuodesta 2010 vuoteen 2017

Lapsiperheiden kotipalvelua saaneiden perheiden määrä on kasvanut erityisesti niissä perheissä, jotka eivät ole lastensuojelun asiakkaita (ks. alla oleva kuvio). Tämä on tavoite sosiaalihuoltolain kotipalvelua koskeneen säännöksen uudistuksessa. Kehitystä voidaan pitää myönteisenä.

Lapsiperheiden kotipalveluja saaneet lapsiperheet 2010 - 2017



Kuntaliitto tiedusteli 1/2018 eräiltä kaupungeilta ja yt-alueilta vuoden 2017 toteumia ja kustannuksia lapsiperheiden kotipalvelun osalta. Saatujen asiakasmäärien ja käyttökustannusten perusteella pystytään arvioimaan, että kunnat käyttivät vuonna 2017 lapsiperheiden kotipalveluun arviolta noin 35-40 milj. euroa. Palvelussa on kuntien mukaan havaittavissa jatkuvaa kysynnän kasvua.

Pulmana on edelleen sosiaalihuoltolain mukaisten perhepalvelujen keskeneräisyys

Vuoden 2015 alusta vuoden 2017 loppuun kuntien ja kuntayhtymien nettokäyttökustannukset lapsiperheiden sosiaalipalveluissa kasvoivat 127 miljoonaa euroa. Samalla työntekijöiden määrä lisääntyi ja entistä useampi perhe pääsi palvelujen piiriin. Vaikka kuntien lisäpanostukset sosiaalityössä, sosiaaliohjauksessa ja perhetyössä ovat olleet vahvoja, resurssien vahvistamisen tarve koskee myös lähivuosia.

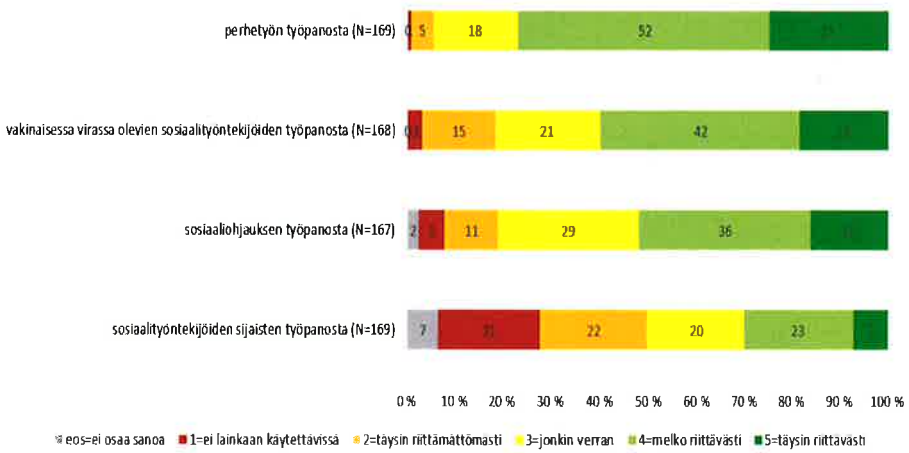
Sillä oletuksella, että sosiaalihuoltolain toimeenpano on puolivälissä, tarvittaisiin lisäpanostuksia muutamina tulevina vuosina arviolta 35-40 milj. euroa/vuosi lapsiperheiden sosiaalityöhön ja sosiaaliohjaukseen/perhetyöhön ja muihin sosiaalihuoltolain tarkoittamiin matalan kynnyksen palveluihin ja lastensuojelun sosiaalityön vahvistamiseen. Lisäksi erikseen lisäpanostusta tarvitaan jatkossakin lapsiperheiden kotipalveluun, jossa on edelleen paljon tarvetta pidempiaikaiseen kotipalveluun.

Palveluja on nyt enemmän tarjolla, mutta paine lastensuojelussa ei vielä helpotu

Sosiaalihuoltolain uudistuksen myötä lastensuojelun asiakkaina on entistä harvempi joukko perheitä, koska entistä useampi perhe on siirtynyt sosiaalihuoltolain mukaisten perhepalvelujen piiriin. Lakimuutoksen toimeenpanon myötä lastensuojelun asiakasmäärät ovat laskeneet vuodesta vuodesta 2015 alkaen noin 35 000:lla asiakkaalla.

Kuntien lapsiperheiden sosiaalipalveluissa, mukaan lukien lastensuojelussa, on kuitenkin edelleen riittämättömyyttä resursseista (ks. kaavio lastensuojelun kuntakyselyn 2017 tuloksista).

I Lastensuojelun käytettävissä olevat voimavarat, työvoimaresurssin riittävyys, % (N=169)



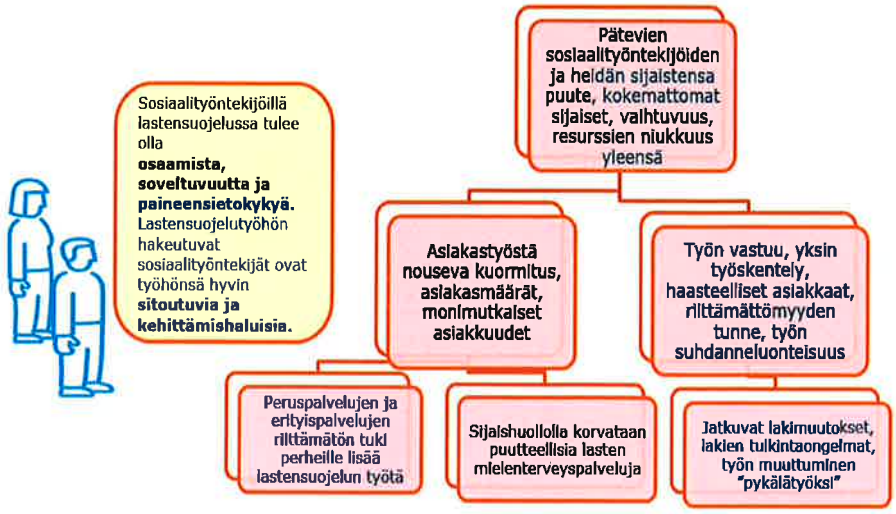
Resurssien riittävyyttä heikentää muun muassa se, että henkilöstön saatavuudessa on ongelmia sekä sosiaalityöntekijöiden että etenkin heidän sijaistensa osalta. KT Kuntatyönantajien työvoimatiedustelun mukaan lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden työvoimavaje oli vuoden 2017 lopulla yli 6 prosenttia. Työvoimavaje lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden kohdalla oli korkein kaikista tarkastelluista sosiaali- ja terveydenhuollon ammattiryhmistä.

Lastensuojelun kuntakyselyjen 2012 ja 2017 mukaan sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus on suurta ja edellyttää jatkuvaa perehdytysprosessia esimiehiltä ja kollegoilta. Asiakasprosesseihin tulee viiveitä ja katkoksia. Erityisen huolestuttava ongelma on sosiaalityöntekijöiden sijaisten saatavuus. Vuoden 2017 lopulla 73:lla kunnalla/kuntayhtymällä ei ollut lainkaan tai oli täysin riittämättömästi sijaisten työpanosta käytössään, 34:llä sijaisten työpanosta oli jonkin verran, 39:llä oli melko riittävästi ja vain 12:lla oli täysin riittävästi käytössään sijaisten työpanosta. Sama pulma koskee myös ruotsin kielen taitoisten sijaisten saatavuutta kaksikielisissä kunnissa. Pulmaksi koettiin avovastauksissa (N=82) tuotujen näkemysten mukaan se, että vuonna 2016 ammattihenkilölain myötä menetettiin aiemmin käytössä ollutta lastensuojelun kokemusta omaavaa resurssia. Esimerkiksi vuosia lastensuojelun työkokemusta omaavat YAMK-sosionomit eivät enää voi toimia sijaisina. Tilalle saatiin sosiaalityön opiskelijoita, joilta saattaa kokonaan puuttua kokemus alalta. Tämä kuormittaa sekä esimiehiä että muita työntekijöitä.

Työ lastensuojelussa on kuormittavaa monesta syystä

Lastensuojelussa on paljon kuormitustekijöitä, jotka heikentävät työssä jaksamista (ks. alla oleva kuvio lastensuojelun kuntakyselyn tuloksista)

Lastensuojelun voimavaroja heikentävät tekijät työssä,
(avovastausten analyysi, N=82)



Lastensuojelussa asiakkaina olevilla perheillä on aiempaa monimuotoisempia ja pitkäkestoisempia ongelmia ja laajaa palvelutarvetta lastensuojelun palvelujen lisäksi erityisesti terveydenhuollon ja päihdehuollon palveluihin. Saman aikaisesti palvelujen saaminen lastensuojelun asiakkaille on vaikeutunut sosiaali- ja terveyspalveluissa ja päihdepalveluissa.

Kuntaliiton tekemien lastensuojelun kuntakyselyjen mukaan palvelujärjestelmä toimii vahvasti lastensuojeluun työntävästi. Puolet suomalaisista asuu kunnissa, joissa lapsia sijoitetaan hyvin usein sijaishuoltoon siksi, että lapsen tarvitsema mielenterveyshoito ei jostain syystä mahdollistu. Vain joka toisessa kunnassa ja kuntayhtymässä vanhemman tarvitsema mielenterveyspalvelu saadaan kohtuullisella työmäärällä ja viiveellä tai useimmiten ilman viivettä tarpeen mukaisena. Päihdehuollon osalta tilanne on samanlainen. Kasvatus- ja perheneuvolapalvelujen saatavuus on heikentynyt merkittävästi viidessä vuodessa.

Lastensuojelun työ on nyt entistä kuormittavampaa ja siellä joudutaan tekemään entistä enemmän töitä, jotta lapsi ja hänen vanhempansa saavat tarvitsemaansa apua esimerkiksi päihde- ja mielenterveyspalveluissa. Monesti käy niin, että palvelut jäävät kokonaan saamatta ja perhe jää pelkästään lastensuojelun kannateltavaksi.

Sosiaalihuoltolain toimeenpanon jatkamista tulee vahvistaa lähivuosina lisärahoituksella ja sote-uudistuksen valmistelussa tulee ratkaista palvelujärjestelmän toimivuuteen liittyviä, pitkään jatkuneita ongelmia

Ensisijaisesti vaikuttavaa olisi tässä tilanteessa pystyä jatkamaan hyvässä vauhdissa olevaa sosiaalihuoltolain toimeenpanoa ja riittävien matalan kynnyksen perhesosiaalityön palvelujen vahvistamista, mukaan lukien lapsiperheiden kotipalvelua. Toimeenpano on viivästynyt puutteellisten resurssien vuoksi. Tämä edellyttää myös lisärahoitusta valtiolta Kuntaliiton arvion mukaan 35-40 milj. euroa lähivuosina. Kuntien panostukset toimeenpanoon ovat jo olleet mittavat.

Pitkällä aikavälillä on pyrittävä ratkaisemaan palvelujärjestelmän toimivuuteen liittyviä ongelmia sekä saamaan tietojenvaihto ja viranomaisyhteistyö sujuvaksi. Puolet kunnista arvioi viime vuoden lopulla, että tietojenvaihdossa on edelleen ongelmia, jotka heikentävät perheiden mahdollisuuksia saada tarvitsemansa palvelut.

Lastensuojelun ja psykiatrian rajapintaongelmaa tulisi pyrkiä ratkaisemaan sote-uudistuksen yhteydessä. Sosiaalipalvelujen ja erikoissairaanhoidon siirtyminen samaan organisaatioon maakunnan liikelaitokseen antaa mahdollisuuden rakentaa palveluja nykyistä mielekkäämmällä tavalla.

Seuraavat kysymykset tulisi ratkaista tulevassa sote-uudistuksessa:

1. Miten autetaan lapsia ja koko perhettä, kun lapsen kehitykseen ja vanhemman vanhemmuuteen liittyy haasteita?

2. Miten vahvistetaan kaikissa maakunnissa perustason mielenterveyspalveluja, kuten kasvatus- ja perheneuvolapalveluja, jotta varhainen tuki lapsen kasvuun ja kehitykseen ja vanhemmuuteen on helposti saatavilla?

3. Miten kaikkien maakuntien liikelaitosten palveluvalikoimaan saadaan juurrutettua näyttöön perustuvia vanhempaintuen malleja, esimerkiksi kun lapsella on käytöshäiriöitä tai kun vanhempi on masentunut.

4. Missä ja millainen palvelu on se, joka pystyy hoitamaan ja auttamaan lasta/nuorta, joka ei enää tarvitse sairaalahoitoa, mutta joka ei ole riittävän terve menemään kotiin, lastensuojelun apu ole riittävää eikä lastensuojelun osaaminen riitä lapsen auttamiseen eivätkä huostaanoton kriteerit täyty?

SUOMEN KUNTALIITTO

Aila Puustinen-Korhonen
erityisasiantuntija