

## Sivistysvaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi**

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Arja Ruponen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Suvi Velic, sosiaali- ja terveysministeriö
- yksikön päällikkö, finanssineuvos Tanja Rantanen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Timo Ertola, opetus- ja kulttuuriministeriö
- neuvotteleva virkamies Merja Niemi, opetus- ja kulttuuriministeriö
- professori Risto Renkonen, Helsingin yliopisto
- johtaja Matti Lahtinen, Opetushallitus
- opetusneuvos Kristiina Laitinen, Opetushallitus
- toimintayksikön esimies Sanna Imeläinen, Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden Eksote
- koulupsykologi Liisa Vilkkö, Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden Eksote
- kehittämisspäällikkö Johanna Jahnukainen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- sivistystoimen johtaja Harri Rinta-aho, Espoon kaupunki
- johtaja Anssi Tuominen, Kajaanin kaupungin koulutusliikelaitos
- opetustoimenjohtaja Mari Routti, Lappeenrannan kaupunki
- strategiajohtaja Mats Brandt, Pohjanmaan hyvinvointialue
- lakimies Minna Antila, Suomen Kuntaliitto
- kehittämisspäällikkö Irmeli Myllymäki, Suomen Kuntaliitto
- asiantuntija Saku Lehtinen, Ammattiosaamisen kehittämisyhdistys AMKE ry

## Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp

- tiedottaja, poliittinen asiantuntija Melina von Kraemer, Finlands Svenska Skolungdoms-förbund FSS rf
- asiantuntija Reetta Pietikäinen, Into — etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry
- puheenjohtaja Mira Kumpula, Koulukuraattorit ry
- lakimies Ira Hietanen-Tanskanen, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- alueasiamies (Kainuu) Heikki Kallunki, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- sivistys- ja kulttuurijohtaja Mika Penttilä, OPPIVA-verkosto
- johtaja Laura Rissanen, Sivistystyönantajat ry
- puheenjohtaja Jutta Vihonen, Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto — SAKKI ry
- puheenjohtaja Emilia Uljas, Suomen Lukiolaisten Liitto
- vaikuttamisen asiantuntija Eero Löytömäki, Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi ry
- puheenjohtaja Henriikka Mastokangas, Suomen Opiskelija-Allianssi — OSKU ry
- hyvinvointipolitiikan asiantuntija Hannele Kirveskoski, Suomen opiskelijakuntien liitto — SAMOK ry
- puheenjohtaja Annarilla Ahtola, Suomen Psykologiliitto ry
- sosiaalipolitiikan asiantuntija Touko Niinimäki, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry
- puheenjohtaja Sari Kokko, Vammaisfoorumi ry
- varhaiskasvatuksen asiantuntija Jaana Lahdenperä-Laine, Varhaiskasvatuksen Opettajien Liitto VOL
- rehtori Mirva Lindström, Yksityiskoulujen Liitto ry
- professori (emerita) Liisa Keltikangas-Järvinen
- professori Marja-Kristiina Lerkkänen
- professori Anna-Maija Poikkeus
- professori (emerita) Lea Pulkkinen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- Kansallisarkisto
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- professori Risto Renkonen, Helsingin yliopisto
- Vaasan suomenkielisen perusopetuksen koulupsykologit ja koulukuraattorit
- Valtakunnallisen sosiaalityön yliopistoverkosto Sosnet
- Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry
- Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry
- Suomen Rehtorit ry
- Suomen Vanhempainliitto ry
- Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry
- Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

## Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Yleistä*

Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp) koskettaa sivistysvaliokunnan toimialaa monelta osin. Tätä lausuntoa tehtäessä valiokunta on keskittynyt erityisesti uudistuksen vaikutuksiin lasten ja nuorten elämään sivistyspalvelujen näkökulmasta. Uudistus vaikuttaa muun muassa oppilas- ja opiskelijahuoltoon, kunnallisen työpajatoiminnan palveluihin ja lasten ja nuorten monialaisten palvelujen verkostoon.

Valiokunta tarkastelee esitystä myös ehdotettujen uusien hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyön kehittämisen kannalta ja kuntien mahdollisuuksia toimia uudessa tehtävä- ja rahoitusmallissa. Yliopistollisen tutkimuksen ja yliopistosairaaloiden yhteistyötä ja toimintamahdollisuuksia tulisi uudistuksen yhteydessä kehittää, ja valiokunta ehdottaa myös koulutuskorvausjärjestelmän tarkistamista erityisesti ammattikorkeakoulujen osalta.

#### *Opiskeluhoolto*

##### *Yleistä*

Opiskeluhoiltoa toteutetaan sitä koskevan lainsäädännön mukaan ensisijaisesti ennalta ehkäisevänä koko oppilaitosyhteisöä tukevana opiskeluhoiltoana. Lisäksi opiskelijoilla on oikeus tarvittavaan yksilökohtaiseen opiskeluhoiltoon. Opiskeluhoiltoon kuuluu opetuksen tai koulutuksen järjestäjän päättämä opiskeluhoilto, psykologi- ja kuraattoripalvelut sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palvelut. Opiskeluhoiltojen palvelujen lakisäätöinen järjestämisvastuu on nykyisin oppilaitoksen sijaintikunnalla.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että opiskeluhoiltojen kuraattori- ja psykologipalvelut, koulu- ja terveydenhuolto sekä toisen asteen opiskelijoiden opiskeluterveydenhuolto siirretään osaksi hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja. Opiskeluhoiltojen palvelujen tarkoitusta ja sisältöä koskevia säännöksiä ei esitetä oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa muutettaviksi. Sen sijaan edellä mainittuun lakiin ehdotetaan tehtäviksi palvelujen järjestämisvastuun siirron toteuttamista edellyttävät muutokset.

##### *Opiskeluhoilto on lähipalvelu*

Kunnissa on oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa säädettyjen tavoitteiden mukaisesti edetty yhteisöllisen oppilashuollon vahvistamiseksi ja kehittämiseksi. Tässä työssä on toimittu lasten ja nuorten arkiympäristössä niin, että pedagogit sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat tekevät yhdessä työtä opetussuunnitelmien määräysten mukaisesti. Tiiviin monialaisen yhteistyön tarve osana opiskeluyhteisöä tunnustetaan myös hallituksen esityksessä. Esityksen mukaan oppilashuollon palvelujen siirrosta huolimatta palvelut tulee edelleen toteuttaa koulun tai oppilaitosten tiloissa ja, jos se ei ole mahdollista, kohtuullisen kävelyetäisyyden päässä.

## Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty vakava huoli siitä, että palvelujen järjestäjätalon muutoksen vuoksi kuraattori- ja psykologipalvelut etäännyvät opiskeluyhteisöjen sekä yksittäisten oppilaiden ja opiskelijoiden opiskelun arjesta. Palvelujen järjestämisen mahdollisuutta koulun tai oppilaitoksen tilojen sijasta sen välittömässä läheisyydessä on pidetty myös ongelmallisena, koska sillä ei riittävästi varmisteta sitä, että tarvittavat palvelut ovat oppilaiden, opiskelijoiden ja opiskeluyhteisöjen helposti ja yhdenvertaisesti saavutettavissa.

Mahdollisuus, vaikkakin tietyin edellytyksin, järjestää kuraattori- ja psykologipalvelut koulun tai oppilaitoksen ulkopuolella ei ole ongelmaton myöskään yksittäisen oppilaan tai opiskelijan näkökulmasta. Kohtuullisen kävelyetäisyyden käsite on säädösehdotuksessa väljä ja tulkinnanvarainen, mikä saattaa aiheuttaa hankaluuksia arvioida lain tarkoittamaa oikeaa etäisyyttä palvelujen sijainnista päättämiseksi. On tärkeää, että vammaisten oppilaiden ja opiskelijoiden palveluihin osallistumisen mahdollisuudet otetaan huomioon siten, että sekä tilat että niihin kulkeminen ovat esteettömät. Koulukuljetuksen piirissä olevien oppilaiden mahdollisuus päästä kuraattorin tai psykologin vastaanotolle koulupäivää ennen ja sen jälkeen tulee turvata.

Asiantuntijakuulemisessa on tullut esille, että erityisesti opiskeluhuollon yhteisöllinen työ kuraattorin ja psykologin osalta edellyttää fyysistä läsnäoloa oppilaiden ja opiskelijoiden keskuudessa, opiskeluyhteisön tuntemusta ja sen arjen ymmärtämistä sekä luottamussuhteita koulun henkilöstöön ja johtoon. Onnistuvaan yhteisölliseen työhön tarvitaan myös kuraattorin ja psykologin mahdollisuutta omakohtaiseen opiskeluyhteisön havainnointiin.

Valiokunta korostaa, että yhteisöllisyyden ylläpitämisellä on oleellinen merkitys oppilaiden ja opiskelijoiden hyvinvoinnin, viihtyvyyden ja oppimisen edellytysten turvaamisessa. Koulujen ja oppilaitosten yhteisöllisyyttä ei saa heikentää, vaan pikemminkin sitä tulee vahvistaa uudistuksen myötä.

Lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin tukemisessa ja edistämisessä kohtaamisen ja riittävän läsnäolon merkitys on oleellinen. Varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa tavataan lapset ja nuoret päivittäin, varhaiskasvatuksessa myös lasten huoltajat. Samoin opiskeluhuollon ammattihenkilöiden tiiviillä yhteistyöllä sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden kanssa on myönteinen vaikutus lasten ja nuorten hyvinvointiin ja resurssien oikeaan ja oikea-aikaiseen kohdentamiseen.

Asiantuntijakuulemisessa on ehdotettu, että oppilashuollon palvelujen järjestämisen takaamiseksi koulujen ja oppilaitosten tiloissa perustetaan hyvinvointialueen ja kuntien lakisääteinen neuvottelumenettely, jossa määritellään lainsäädännön asettamissa rajoissa hyvinvointialueen ja kuntien yhteistyöstä ja vastuista opiskeluhuollon järjestämisessä. Jotta palvelujen järjestäminen yhdenvertaisesti oppilaita ja opiskelijoita lähellä osana opiskeluyhteisöä varmistetaan, neuvottelumenettelyssä tulee olla valtion ohjaus sekä hyvinvointialueen ja kuntien yhteinen sitoumus ja seuranta. Neuvottelumenettelyn tulee olla vaikuttava siten, että sen avulla pystytään edellyttämään, että kunnat järjestävät opiskeluhuollolle tarvittavat toimitilat kouluissa ja oppilaitoksissa, jos sille ei ole painavasta syystä johtuvaa estettä. Neuvottelumenettelyssä tulee huomioida myös hyvinvointialueen, kuntien ja kolmannen sektorin välinen yhteistyö ennalta ehkäisevässä työssä.

Sivistysvaliokunta esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa tästä asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaesitys 1*).

## Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp

### *Ennalta ehkäisevä ja korjaava työ*

Kuraattori- ja psykologipalvelujen hallinnollisen siirron riskinä asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille opiskeluhuollon ennalta ehkäisevän työn mahdollisuuksien heikentyminen. Työn painopisteen on katsottu siirtyvän yhteisöllisestä ja ehkäisevästä työstä takaisin ennen nykyisen lain voimaantuloa vallinneeseen yksilötyöhön ja palvelupolkuihin keskittyvään ja siten pitkälti ongelmia korjaavaan toimintaan.

Huomiota tulee kiinnittää myös vireillä oleviin ja tehtyihin uudistuksiin, kuten oppivelvollisuuslainsäädännön pidentämiseen, jotka lisäävät kuntien velvoitteita, ja edellyttää entistä vaikuttavampien toimintamallien yhteistä kehittämistä myös ennalta ehkäisevän työn osalta. Esimerkiksi elämäntilanteen haasteet ja opintojen keskeyttäminen ovat joka tapauksessa jäämässä kuntien ratkaistaviksi. Myös koronaviruskriisin aikainen tilanne ja sen oppilaille ja opiskelijoille aiheuttamien ongelmien korjaaminen asettavat suuret haasteet hyvinvoinnin tuelle ja sen järjestämiselle.

Valiokunta painottaa, että uudistuksen toimeenpanossa sen valmisteluvaiheesta alkaen tulee huolehtia siitä, että opiskeluhuollon palvelut järjestetään oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa säädetyllä tavalla ennaltaehkäisyn ja yhteisöllisyyden ensisijaisuus turvaten. Ongelmien ennaltaehkäisyn ja oikea-aikaisen puuttumisen keinoin pystytään vaikuttamaan osaltaan siihen, etteivät ongelmat vaikeudu korjaavia toimia edellyttäviksi.

### *Opiskeluhuollon hallinto*

Opiskeluhuollon palveluista koulu- ja opiskeluterveydenhuolto ovat terveydenhuollon palveluja, mutta voimassa olevan lainsäädännön mukaan kuraattori- ja psykologipalveluja järjestetään kunnan päätöksen mukaan opetustoimen tai sosiaali- ja terveystoimen alaisuudessa. Suurimmassa osassa kuntia kuraattori- ja psykologipalvelut on järjestetty opetustoimessa.

Palvelujen jakautuminen eri toimialoille on hallituksen esityksen (s. 154) mukaan vaikeuttanut niiden hallintaa kokonaisuutena ja yhteistyötä eri ammattikuntiin kuuluvien opiskeluhuollon toimijoiden välillä. Pahimmillaan oppilaita on lähetetty työntekijältä toiselle, eikä tieto ole siirtynyt työntekijöiden välillä. Edellä todetun lisäksi nuoret ovat nykyisissä opiskeluhoitopalveluissa pitäneet epäkohtina esimerkiksi tiedon puutetta eri palvelujen sisällöistä ja palvelujen riittämättömyyttä.

Opiskeluhuollon palvelujen hajaantuminen eri hallintokuntien ja palveluntarjoajien alaisuuteen on vaikeuttanut palvelujen ohjausta, pirstaloanut palvelujärjestelmää ja aiheuttanut merkittävää vaihtelua palveluihin. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön eduskunnalle antaman selvityksen (18.6.2018) mukaan alueelliset ja oppilaitoskohtaiset erot opiskeluhuollon palveluissa ovat suuria. Opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologipalvelujen toteuttamisedellytysten suuri vaihtelu on johtanut siihen, että oppilaat ja opiskelijat ovat eriarvoisessa asemassa opiskeluhoollon palvelujen saannin sekä palvelujen laadun ja sisällön suhteen. Opiskeluhoitopalveluiden kokonaisuuden kehittäminen, seuranta ja ohjaus ovat olleet vaikeasti toteutettavissa. Asiantuntijalausunnoissa on tuotu esille, että ongelmia on tällä hetkellä myös oppilashuollon ja erikoissairaanhoidon välillä.

## Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp

Ehdotetun opiskeluhoillon palvelujen hallinnonalan siirron tavoitteena on saada opiskeluhoillon palvelut ja palveluketjut nykyistä toimivammiksi siten, että niillä osaltaan turvataan se, että jokainen oppilas ja opiskelija saa tarvitsemansa tuen ja hoidon oikea-aikaisesti sekä laadultaan ja määrältään riittävästi. Valiokunta pitää tavoitetta tärkeänä. Asiantuntijakuulemisessa tuli kuitenkin laajasti esille huoli siitä, että opiskeluhoillon palvelujen hallinnon siirto sivistystoimesta hyvinvointialueelle voi johtaa siihen, että ymmärrys kouluissa ja oppilaitoksissa tarvittavasta tuesta vähenee.

Valiokunta tiedostaa esille tuodun huolen ja painottaa hallinnon järjestämistä ja kehittämistä siten, että se parhaalla mahdollisella tavalla tukee oppilashuollolle säädettyjen tavoitteiden toteutumista. Toteutuksen mallia voi hakea soveltuvin osin nykyisistä hallintomalleista, joissa palvelujen järjestäminen on annettu kuntaa laajemmalle taholle.

### *Esimerkkejä opiskeluhoillon alueellisista hallintomalleista*

Eksote ja kunnat ovat perustaneet maakunnallisen opiskeluhoillon ohjausryhmän, jossa puheenjohtajana toimii Eksoten edustaja ja jäseninä ovat maakunnan opetustoimesta kaikki koulutusasteet ja kunnat sekä ammattiopisto Sampon edustaja. Näin maakunnan sekä kunkin yksittäisen kunnan tilanne ja tarpeet ovat kaikkien tiedossa, oppilashuoltoa voidaan kehittää yhdessä ja tarvittaessa kaikki, myös erityispalvelut, ovat saatavilla jokaisessa kunnassa.

Edellä todetun lisäksi alueen jokaisen kunnan kussakin koulussa on oma oppilashuoltoryhmä, jota vetää koulun rehtori, ja siinä jäseninä ovat kouluterveydenhuollon ja oppilashuollon edustajat. Näin huolehditaan ja varmistetaan kunkin koulun yhteisöllinen palvelun tarve, jolloin erityistarpeet ja arjen toimet onnistuvat yhdessä sivistystoimen ja oppilashuollon yhteistyönä hyödyntäen kuntien sekä koko alueen palveluja. Kukin kunta voi edelleen vahvistaa koulun yhteisöllisyyttä ja oppilaiden hyvinvointia sijoittamalla kouluihin tarpeen mukaan esimerkiksi nuorisotyöntekijöitä, liikunnanohjaajia tai fysioterapeutteja.

Kainuussa sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä järjestää jäsenkuntiensa puolesta opiskeluhoillon psykologipalvelut esiopetuksesta toiselle asteelle yhtä kuntaa lukuun ottamatta. Jäsenkunnat ovat järjestäneet kuraattoripalvelut osin kuntakohtaisesti ja osin usean kunnan yhteistyönä. Kainuun pienuus maakuntana on johtanut vallitsevaan toimintamalliin. Ratkaisuun vaikuttivat voimakkaasti kuntien vaikeudet psykologien rekrytoinnissa; tosin kuntayhtymä on turvautunut myös ostopalveluihin koulupsykologipalvelun järjestämisessä, koska avoinna oleviin tehtäviin ei ole saatu rekrytoitua työntekijöitä.

Saadun asiantuntijalausannon mukaan Kainuussa kokemukset opiskeluhoillon palvelujen järjestämisestä vaihtelevat. Ylimmän johdon näkökulmasta psykologien rekrytointi, johtaminen ja hallintovastuu ovat helpottuneet, kun taas rehtorin ja opettajan näkökulmasta erityisesti psykologipalvelut ovat saattaneet erkaantua kauas lasten ja nuorten arjesta. Kokemuksiin vaikuttaa se, onko kyseessä keskustaupungin, kainuulaisittain keskikokoisen vaiko pienen kunnan opetushenkilö, rehtori vai ylin johto.

Koulutuksen järjestäjän näkökulmasta Kainuun malli on koettu positiivisena. Esimerkiksi opiskelijaohjausta ja työelämäyhteistyötä on kehitetty yhteistyössä. Ilman toteutettua hallintoratkai-

## Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp

sua oppilaitosten työelämäyhteistyötä tehtäisiin jokaisen kunnan kanssa erikseen ja monenlaisin käytännöin. Kainuussa käytössä olevan palvelujärjestelmän ei ole katsottu aiheuttaneen palvelujen eriarvoisuutta tai pirstoutumista. Opiskeluterveydenhuolto toimii yhteistyösopimuksen perusteella, ja sen mukaiset palvelut ovat toimineet hyvin kaikilla koulutusasteilla.

### *Johtaminen ja yhteistyö*

Hallituksen esityksessä ehdotettu kuraattori- ja psykologipalveluiden uudenlainen asemointi mahdollistaa opiskeluhoitopalveluiden johtamisen yhtenä kokonaisuutena. Samalla hallinnonalalla toimiminen mahdollistaa opiskeluhoitopalvelujen kehittämisen asiakaslähtöisenä moniammatillisena kokonaisuutena. Hyvinvointialueella opiskeluhoitopalvelut toteutetaan lähipalveluna kouluissa ja oppilaitoksissa, kuten nykyäänkin. Ehdotettu muutos varmistaa opiskeluhoitossa toimivien ammattilaisten sujuvan keskinäisen tiedonkulun ja työnjaon, resurssien ja osamisen maksimaalisen hyödyntämisen sekä tiiviin yhteistyön opetushenkilöstön kanssa.

Hallituksen esityksellä tavoitellaan sitä, että opiskeluhoitopalveluiden kokoaminen yhden järjestäjän vastuulle selkeyttää yhteistyötä perheiden, opettajien ja koulun ulkopuolisten yhteistyökumppaneiden kanssa. Joustavat palveluketjut sekä tiedonkulku opiskeluhoitopalveluiden ja hyvinvointialueen muiden sosiaali- ja terveyspalveluiden kesken vahvistuvat.

Hallituksen esityksen peruslähdekohta on hyvinvointialueiden ja kunnan tehtävien eriyttäminen. Alueet ja kunnat ovat tällä hetkellä, sekä myös jatkossa, erilaisia niin palvelutarpeiden kuin kantokykytekijöiden osalta. Erilaiset olosuhteet voidaan asiantuntijalausannon mukaan parhaiten huomioida valitussa perusratkaisussa mahdollistamalla hyvinvointialueiden ja kuntien välisestä työnjaosta sopiminen tehtävä- ja aluekohtaisesti. Sopimismahdollisuus (ehdotettu hyvinvointialuelain 8 §) asiantuntijakuulemisessa esitettyjen arvioiden mukaan olisi mahdollista toteuttaa esimerkiksi opiskeluhoitopalveluiden psykologi- ja kuraattoripalveluissa, joka ei ehdotuksessa sopimusmahdollisuuden piiriin kuulu.

### *Kuraattoreiden ja psykologien siirto hyvinvointialueille*

Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena on, että opiskeluhoitopalveluiden kuraattorien ja psykologien siirtyminen hallinnollisesti hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveyspalveluihin vahvistaa kuraattorien ja psykologien työskentelyn yhteyttä hyvinvointialueen muuhun sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Tämä mahdollistaa palvelujen järjestämisen nykyistä sujuvammin erityisesti tukea tarvitseville oppilaille ja opiskelijoille.

Opiskeluhoitopalveluiden psykologien ja kuraattoreiden hallinnonalan siirtoa puoltavana näkökulmana asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että siirto palvelee lasten ja nuorten etuja muun muassa siksi, koska sen avulla ko. palvelut saadaan yhdenvertaisesti kaikkien oppilaiden ja opiskelijoiden saataville. Nykyisen hallintomallin ongelmana on ollut erityisesti vaihtelu kuraattorien ja psykologien vastuulla olevien oppilaiden ja opiskelijoiden määrissä ja työnkuissa. Ne ovat aiheuttaneet eroja palveluiden saatavuudessa ja sisällössä. Kahden hallinnonalan alaisuuteen ja kautuvien opiskeluhoitopalveluiden heikkoutena on ollut palveluiden siiloutuminen sekä oppilaiden ja opiskelijoiden kulkeminen palvelusta toiseen. Opiskeluhoitopalveluiden kokonaisuuden kehittäminen, seuranta ja ohjaus ovat olleet vaikeasti toteutettavissa.

## Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp

Valiokuntakuulemisessa on myös tuotu esille tyytyväisyys nykyiseen käytäntöön, jonka mukaan kuraattorit ja psykologit toimivat pääosin opetustoimen alaisuudessa. Tämä mahdollistaa sekä oppilaitosympäristön että oppilaiden ja opiskelijoiden tarpeiden tunnistamisen. Opiskeluhuollon työntekijöinä kuraattoreilla ja psykologeilla on myös mahdollisuus luontevaan ja jokapäiväiseen vuorovaikutukseen opetustoimen henkilöstön kanssa.

Hallituksen esityksen mukaan hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystoimen organisaatiossa kuraattoreilla on mahdollisuus tehdä sosiaalihuoltolain mukaisia palvelutarpeen arviointeja ja päätöksiä, eikä oppilaiden tarvitsisi tämän vuoksi erikseen hakeutua sosiaalihuollon toimipisteisiin. Edellä todettu muuttaa kuraattorin työnkuvaa mm. siten, että jatkossa siihen voi kuulua oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaisen ennalta ehkäisevän ja oppimisen tukemisen työhön painottuvan työn lisäksi sosiaalihuoltolain mukaista korjaavaa työtä.

Kuraattoreiden oppilas- ja opiskeluhoitolain mukainen työ perustuu oppilaiden ja opiskelijoiden vapaaehtoiseen osallistumiseen sekä siitä lähtevään luottamuksen rakentamiseen kuraattorin ja oppilaan tai opiskelijan välillä. Asiantuntijalausunnossa on tuotu esille, että oppilaiden, opiskelijoiden ja vanhempien luottamus kuraattoriin koulun tai oppilaitoksen lähityöntekijänä ei ole sama, kun kuraattorin tehtäviin liitetään sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointeja ja sosiaalihuoltolain mukaisia virkapäätöksiä. Tässä yhteydessä on myös huomattava, että ammatillisessa koulutuksessa opiskelijoiden ikähaitari on suuri, 15-vuotiaista yli 50-vuotiaisiin, mikä vaikuttaa osaltaan osaamisvaatimuksiin. Sosiaalihuollon päätösten tekeminen edellyttää, että kuraattori hallitsee laajasti sosiaalihuollon palveluvalikon.

Asiantuntijalausunnon mukaan koulukuraattoreiden tieto- ja osaamis pohja ei tällä hetkellä välttämättä riitä sosiaalihuoltolain mukaisten arvioiden ja päätösten tekemiseen. Tältä osin vaikutuksia ei ole esityksessä arvioitu, minkä vuoksi epäselväksi jää muun muassa se, miten kuraattoreiden riittävä osaaminen varmistetaan.

Hallituksen esityksessä tuodaan esille psykologien ja kuraattoreiden täydennyskoulutuksen järjestämisen mahdollisuus osana muun sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön koulutusta. Valiokunta pitää hyvänä opiskeluhuollon ammattihenkilöiden täydennyskoulutuksen tarpeen tunnistamista ja painottaa, että siinä tulee ottaa huomioon opiskeluhuollon erityisyys: opiskeluhooltohenkilöstö tarvitsee omaa räätälöityä täydennyskoulutusta. Täydennyskoulutuksessa tulee keskittyä myös mielenterveyden häiriöiden tunnistamiseen ja hoitoon sekä näyttöön perustuvien psykososiaalisten hoitomuotojen osaamisen vahvistamiseen.

### *Opiskeluhuollon henkilöstön riittävyys*

Valiokunta tunnistaa asiantuntijakuulemisessa esille tuodun huolen kuraattoreiden ja erityisesti psykologien yleisestä saatavuudesta virkoihin ja sen, että uudistuksella ei lisätä opiskeluhuollon kuraattoreiden ja psykologien määrää. Lausunnon mukaan ongelmana on ollut myös se, että kaikki kunnat eivät ole perustaneet riittävästi psykologien virkoja. Kuraattoreiden saatavuutta voi heikentää myös ehdotettu tehtävänkuvan laajentaminen sosiaalihuoltolain mukaisiin tehtäviin.

Saamaansa selvitykseen viitaten valiokunta toteaa, että pääministeri Marinin hallitusohjelman yhtenä tavoitteena ovat laadukkaat oppilas- ja opiskelijahuoltopalvelut kaikilla koulutusasteilla.



## Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp

Oppilas- ja opiskelijahuollon palveluja vahvistetaan kaikilla koulutusasteilla, jotta lapset ja nuoret saavat tarvitsemaansa tukea, sekä säädetään sitovista mitoituksista toisen asteen opiskeluhuollon palveluihin. Sitova opiskeluhuollon henkilöstön mitoitus tukisi myös oppivelvollisuuden laajentamista.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä valmistellaan parhaillaan virkатыönä hallituksen esitystä oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta, jonka tarkoituksena on antaa säännösehdotukset oppilas- ja opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen sitovista mitoituksista. Mitoitusten tarkoitus koskea toisen asteen opiskeluhuollon henkilöstön lisäksi myös perusopetuksen psykologi- ja kuraattoripalveluita.

Osana sitovien mitoitusten lainsäädännön muutosta on harkittu oppilashuollon kuraattorien kelpoisuuden täsmentämistä. Hallituksen esitys oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta on tarkoitus antaa lausuntokierroksen jälkeen eduskunnalle vielä tämän kevään aikana.

Sivistysvaliokunta kiinnittää huomiota opiskeluhuollon psykologipalvelujen riittämättömyyteen ja pitää ehdottoman tärkeänä turvata psykologien tarvittava saatavuus molemmilla kansalliskielillä.

Sivistysvaliokunta esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa tästä asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaesitys 2*).

### *Yhteistyö opetushenkilöstön kanssa*

Opiskeluhuollon psykologien ja kuraattoreiden sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollon tärkeimmät yhteistyökumppanit ovat päiväkodeissa, kouluissa ja oppilaitoksissa. Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että ehdotettu muutos voi pahimmillaan siirtää tukea tarvitsevien lasten ja nuorten ensimmäisen vaiheen arvioinnin ja palveluohjauksen käytännössä koulujen opetushenkilöstön tehtäväksi. Koulujen opetushenkilöstön koulutus, osaaminen ja nykyisen koulutyön kuormittavuus huomioiden esitetty muutos sisältää huomattavan riskin siitä, että varhainen ja oikea-aikainen puuttuminen ei toteudu.

Psykologin ja kuraattorin kuuluminen samaan työyhteisöön opettajien kanssa lujittaa yhteisöä, parantaa oppilashuollon henkilöstön kouluyhteisön tuntemusta ja edistää konsultaatiosuhteen — psykologi, kuraattori ja opettaja — muodostumista. Opetushenkilöstön opiskeluhuollon asiantuntemuksen lisääntyminen mahdollistaa myös oppilaiden ja opiskelijoiden hyvinvointia ja terveystä edistävien toimintamallien poikkihallinnollisen kehittämisen.

Siirrosta aiheutuvaksi uhkaksi on koettu myös, että se vaarantaa ns. kolmiportaisessa tuessa tarvittavan monialaisen yhteistyön toteutumisen sekä myös kiusaamiseen ja väkivaltaiseen käytökseen tehokkaan ja oikea-aikaisen puuttumisen mahdollisuudet.

Valiokunta pitää ehdottoman tärkeänä huolehtia siitä, että opiskeluhuoltoa jatkossakin toteutetaan eri ammattihenkilöiden yhteistyönä ja yhteisin tavoittein oppilaiden ja opiskelijoiden hyvinvoinnin tukemiseksi.

## Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp

### *Opiskeluhuollon palvelut ovat oppilaita ja opiskelijoita varten*

Valiokunta pitää hyvänä, että hallituksen esityksessä tunnustetaan se, että uudistuksessa on kyse rakenteellisten ja hallinnollisten ratkaisujen ohella myös toimintakulttuurin eli yhteisössä historiallisesti ja kulttuurisesti muovautuneiden toimintatapojen muutoksesta. Samaan aikaan on huolehdittava palvelujen laadun ja sisällön kehittämisestä ja parantamisesta sekä siitä, että hallinnolliset ja rakenteelliset ratkaisut tukevat tätä tavoitetta. Yhtenä tärkeänä osa-alueena on huolehdittava usein haastavistakin tietosuojaan liittyvistä kysymyksistä.

Valiokunta korostaa, että jo uudistuksen toimeenpanon valmisteluvaiheessa tunnustetaan, että työ oppilas- ja opiskeluhuollossa on luonteeltaan hyvin erilaista kuin työ muissa sote-yksiköissä. Hallituksen esityksessä opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluiden erityistä tarvetta ja tarkoitusta ei juurikaan tuoda esille.

Valiokunta pitää tärkeänä kiinnittää huomiota erityisesti lasten ja perheiden palvelujen muuttuviin yhteistyön raja- ja yhdyspintoihin. Uudistus edellyttää toimintatapojen jatkuvaa arviointia ja sen perusteella tarpeen mukaan tehtävää kehittämistyötä. Tähän työhön lasten ja nuorten tulee saada osallistua.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain ensisijaisena tarkoituksena on tukea oppilaiden koulunkäyntiä ja opiskelijoiden opiskelua, mitä esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi. Valiokunta pitää ko. ratkaisua perusteltuna ja pitää tärkeänä säilyttää oppilas- ja opiskeluhoitolaki opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla. Opiskeluhoitotyötä ei tule nähdä osana hyvinvointialueiden sote-työtä, vaan matalan kynnyksen koulussa ja oppilaitoksessa annettavana oppimisen ja hyvinvoinnin tukena. Hyvinvoiva koulu tai oppilaitos tarjoaa edellytykset koko opiskeluyhteisön hyvinvoinnille, työ- ja opiskelukyvyn säilyttämiselle ja tarvittaessa parantamiselle sekä tulokselliselle oppimiselle.

Palveluja tulee kehittää lapsille, nuorille ja perheille saavutettaviksi ja oikea-aikaisiksi. On huomattava, että kaikkiin palveluihin ja toimintoihin ei ole olemassa valmiita hyviä käytäntöjä, joita voisi siirtää uuteen toimintaympäristöön sellaisenaan. Tuleva uudistus oli jo vuosina 2016—2019 toteutetun mittavan lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman (LAPE) taustalla. LAPE-muutosohjelmassa kehittämistyötä tehtiin valtakunnallisesti usealla eri osa-alueella. Tämä jo tehty ja ansiokas työ on hyödynnettävä tehokkaasti tulevassa uudistuksessa.

Valiokunta pitää lasten ja nuorten mielenterveyden tukemista ehdottoman tärkeänä ja ehdottaa, että opiskeluhuollon terveydenhoidon osaksi perustetaan moniammatillisia mielenterveystiimejä ongelmien varhaisen tunnistamisen ja oikea-aikaisen tukemisen vahvistamiseksi.

Valiokunta painottaa, että oppilashuolto tulee palvelujen järjestäjästä riippumatta toteuttaa lasten ja nuorten hyvinvointia, terveyttä ja oikeuksia tukevana palveluna, jossa korostuu välittämisen ja huolehtimisen kulttuuri.

## Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp

### *Tietojärjestelmät ja rekisterit*

Hallituksen esityksessä tuodaan esille, että kuraattoreiden ja psykologien hallinnollisella siirrolla voidaan ratkaista erilaisiin tietojärjestelmiin ja rekistereihin liittyviä ongelmia. Esityksessä myös tuodaan esille, että siirron myötä olisi mahdollista hankkia asianmukaiset asiakastietojärjestelmät.

Yhtenäisten asiakastietojärjestelmien arvioidaan hallituksen esityksessä johtavan nykyistä parempaan tiedolla johtamiseen. Valiokunta katsoo, että kysymys tietojärjestelmien ja rekistereiden yhteensopivuudesta, tiedolla johtamisesta sekä asiakkuuksien ja palveluiden hallinnasta tulisi ratkaista laajemmin tulevien hyvinvointialueiden ja kuntien välisenä kokonaisuutena.

Sivistysvaliokunta esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa tästä asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaesitys 3*).

### *Työpajatoiminta*

Nuorten työpajatoiminnasta säädetään nuorisolaissa (nuorisolaki 1285/2016). Työpajat tukevat alle 29-vuotiaita nuoria koulutukseen, työelämään ja elämänhallintaan liittyvissä kysymyksissä. Työpajatoiminnan tehtävänä on valmennuksen avulla parantaa nuoren valmiuksia päästä koulutukseen, suorittaa koulutus loppuun ja päästä avoimille työmarkkinoille tai muuhun tarvitsemaansa palveluun. Työpajatoiminnan tarkoituksena on parantaa nuoren elämänhallintataitoja sekä edistää hänen kasvuaan, itsenäistymistään ja osallisuutta yhteiskuntaan. Sote-uudistus ei vaikuta työpajojen nuorisolain mukaiseen toimintaan. Pääministeri Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaan nuorten työpajatoiminnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vahvistetaan hallituskaudella.

Nuorten työpajatoimintaa järjestetään useimmissa Suomen kunnissa. Nuoret voivat käydä myös naapurikunnan työpajassa, jos kunnat ovat tehneet yhteistyösopimuksen. Nuoret ohjautuvat työpajatoimintaan TE-palvelujen, opetuksen ja koulutuksen järjestäjien tai sosiaali- ja terveystoimen kautta. Osa nuorista hakeutuu itse työpajapalveluihin.

Vuonna 2019 työpajatoimintaan osallistui 14 424 alle 29-vuotiasta valmentautujaa. Suurin osa työpajojen nuorista valmentautujista on pelkän peruskoulututkinnon varassa. Työpajojen järjestämään kuntouttavaan työtoimintaan osallistui 5 218 nuorta. Työpajan valmennusjakson jälkeen nuorista valmentautujista 33 % sijoittui koulutukseen, 15 % työelämään, 21 % muuhun ohjattuun toimenpiteeseen ja 12 % muualle muuhun palveluun (esim. varusmiespalvelus, perhevapaa). 19 % nuorista jäi työttömäksi. Tiedot perustuvat opetus- ja kulttuuriministeriön ja aluehallintovirastojen vuosittaisiin selvityksiin.

Nuorisotutkimusseuran toteuttaman tutkimuksen mukaan työpajavalmennuksesta hyötyivät erityisesti nuoret, joilla on mielenterveysongelmia. Oppivelvollisuuden laajentamisen näkökulmasta työpajavalmennus auttaa erityisesti ammatillisen koulutuksen keskeyttäneitä, koulutuksen ulkopuolelle jäämässä olevia sekä etenkin pelkän peruskoulun varaan jääneitä nuoria etenemään koulutus- ja työelämäpolulla.

## Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp

Kunnat ovat ottamassa vastuuta myös työhallinnon palveluista kuntakokeiluissa. Näihin kokeiluihin osallistuvat kaikki alle 30-vuotiaat nuoret. Nuorten työpajatoiminnan valmennuspalvelut ovat hyvä vaihtoehto monelle kuntakokeiluun osallistuvalla työttömällä nuorella. Nuoren ohjaaminen tarvitsemiinsa palveluihin on hänen selviytymisensä kannalta tärkeää, ja se heikentyy vakavasti, jos kunnassa ei ole palvelua tarjolla tai jos siihen tulee merkittävä ajallinen katkos.

### *Työpajatoiminnan rahoitus*

Työpajatoiminnan rahoitus on monikanavaista. Se muodostuu kuntien rahoituksesta, valtionavustuksista, muista julkisista rahoituksista ja avustuksista (STEA, ESR) sekä työpajatoiminnan tuote- ja valmennuspalvelujen myyntituloista.

Työpajatoiminnan rahoitukseen käytettiin vuonna 2019 yhteensä 111 milj. euroa, josta n. 60,5 milj. euroa oli kuntien omaa rahoitusta. Opetus- ja kulttuuriministeriön työpajatoimintaan tarkoitettu valtionrahoitus on vuonna 2021 yhteensä 16,3 milj. euroa. Se on noin 12,6 % työpajatoimintaan käytettävistä varoista. Tämä valtionrahoitus jaetaan työpajatoiminnan järjestäjille valtionavustuksina aluehallintovirastojen kautta.

### *Eräiden palvelujen järjestäminen sote-uudistuksen jälkeen*

Kuntouttava työtoiminta ja sosiaalinen kuntoutus ovat sosiaalihuollon palveluita, ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lakiesityksen mukaan kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut siirtyvät hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Tähän asti kunnat ovat voineet korvata kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen järjestämisen kuluja työpajatoiminnan järjestäjille, jotka ovat tarjonneet näitä palveluja nuorten työpajalla. Tämä on ollut erityisen tärkeä lähipalvelu nuorille niillä alueilla, joissa julkiset liikenneyhteydet ovat heikot tai kunnassa ei ole tarjolla muita palveluja. Kuntouttavaan työtoimintaan ohjautuvat ne pitkään työttöminä olleet henkilöt, jotka eivät muilla palveluilla tule autetuiksi tai nimenomaisesti tarvitsevat sosiaalihuollon tukea osana palveluprosessiaan. Kuntouttava työtoiminta on myös työllistymistä edistävä palvelu.

Sote-uudistuksen toteutuessa hyvinvointialue tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut itse, yhteistyössä muiden hyvinvointialueiden kanssa tai hankkii ne muilta lain tarkoittamilta tuottajilta lainsäädännön asettamien reunaehtojen puitteissa. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan kuntouttavaa työtoimintaa ei saa hankkia yritykseltä.

Siltä osin kuin kyse on työpajoista, joissa ei tällä hetkellä järjestetä muita kunnallisia palveluja kuin kuntouttavaa työtoimintaa ja sosiaalista kuntoutusta, työpajan toiminta siirtyy kokonaisuudessaan kunnalta hyvinvointialueelle ja toiminta voi käytännössä jatkua entisellään. Hyvinvointialue tekee tarvittavaa yhteistyötä myös valtion palveluiden, kuten työllisyyspalveluiden, kanssa.

Sote-uudistus ei vaikuta välittömästi myöskään järjestöjen tuottamaan kuntouttavaan työtoimintaan. Järjestöt voivat toimia ostopalveluntuottajina. Hyvinvointialue hankkii palvelut sopimukseen pohjautuen hankintalainsäädännön mukaisesti sekä sote-järjestämislain säännöksiä noudattaen.

## Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp

Uudistuksen voimaantulon jälkeen kuntakin voi omalla verorahoituksellaan järjestää asukkailleen sote-palveluja työpajoilla yleisen toimialansa puitteissa nykyisin toimintatavoin.

Kunta voi edelleen myös tuottaa työpajoilla sote-palveluja hyvinvointialueelle ostopalvelusopimuksen perusteella. Toimittaessa kilpailluilla markkinoilla kuntien on tällöin voimassa olevan kuntalain (410/2015) 15 luvun kilpailuneutraaliteettisääntelyn perusteella pääsääntöisesti annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Hyvinvointialueen on kilpailutettava hankintansa hankintalainsäädännön perusteella, eikä kunnan yhtiöllä ole tässä kilpailutuksessa erityisasemaa muihin palveluntuottajiin nähden.

Toiminta työpajalla voi jatkua nykyisen laajuisena myös niin sanotun yhteistyömallin puitteissa. Siinä hyvinvointialueet tuovat palvelut kunnalta vuokraamaansa tilaan, jossa kunnan ja hyvinvointialueen rajapintatyötä tehdään yhdessä nuorisotyön ja sosiaalihuollon yhteistyönä. Kunnallisessa työpajassa järjestettävän kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen järjestäjä vaihtuu siis hyvinvointialueeksi. Vastaavasti kunta voi tarjota omat palvelunsa (nuorisotyö, vapaa-ajan toiminta, opetus tms.) hyvinvointialueen järjestämän palvelun rinnalle yhteisiin tiloihin tai muuten palvelun yhteyteen.

### *Työpajatoimintaa koskevat johtopäätökset*

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty vakava huoli siitä, että uudistus käytännössä heikentää nuorten, työttömien ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien palvelujen saatavuutta. Monet työpajat voivat asiantuntijoiden mukaan menettää toimintaedellytyksensä, jos ne eivät voi enää järjestää asiakkailleen kuntouttavaa työtoimintaa ja sosiaalista kuntoutusta. Tämän huolen merkitys korostuu erityisesti nyt, kun korona-aika muutoinkin on vaikuttanut ja vaikuttaa vielä pitkälti eteenpäin huolestuttavalla tavalla nuorille suunnattujen palvelujen saatavuuteen heikentäen nuorten hyvinvointia.

Sivistysvaliokunta korostaa, että nuorten työpajatoiminta on nuorille tärkeä lähipalvelu, joka tulee säilyttää ja jonka nykyiset monipuoliset toimintamahdollisuudet tulee taata. Työpajakentällä on pitkä kokemus, ja monipuolinen ammattitaito tuottaa kokonaisvaltaiselle valmennukselle perustuvaa kuntouttavaa työtoimintaa ja sosiaalista kuntoutusta. Työpajatoiminnan tulokset ovat todennetusti erittäin hyvät useilla mittareilla mitattuina. Valiokunta esittää sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle, että se kiinnittää vakavaa huomiota nuorten mahdollisuuteen saada monipuolisesti ja laadukkaasti myös kuntouttavaa työtoimintaa ja sosiaalista kuntoutusta työpajoilla lähipalveluna.

Sivistysvaliokunta esittää, että sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ehdottaa tästä asiasta lausumaa (***Valiokunnan lausumaesitys 4***).

Jotta nuorisolain mukainen nuorten työpajatoiminta nykyisessä laajuudessaan mahdollistuu jatkossakin, valiokunnan mielestä on perusteltua selvittää erillisessä jatkovalmistelussa kunnan mahdollisuutta tuottaa työpajatoiminnan yhteydessä hyvinvointialueelle kuuluvia palveluja ilman velvollisuutta yhtiöittää kyseistä toimintaa. Kunnan työpajatoiminnan yhtiöittäminen on hyvin mittava ja aikaa vievä tehtävä ja osalle kunnista asiantuntijalausunnon mukaan jopa mahdoton. Jatkovalmistelun tavoitteena tulee olla, että hyvinvointialue ja kunta voivat sopia keskenään ilman kilpailutusta, kuinka nuorten työpajatoiminta toteutetaan lähipalveluna nykyisen sisältöi-

## **Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp**

senä ja laajuisena ja siten, että siinä huomioidaan myös oppivelvollisuusiän laajentamisen jatkossa tuomat lisätehtävät.

Sivistysvaliokunta esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa tästä asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaesitys 5*).

Sivistysvaliokunta kiinnittää huomiota myös työpajapalveluiden järjestämiseen sote-uudistuksen voimaantulon siirtymäaikana. Työpajatoiminnan mahdolliset hallinnolliset ja toiminnalliset muutokset tulee siirtymäaikana toteuttaa suunnitelmallisesti ja hallitusti ja siten, etteivät ne vaaranna työpajapalveluiden laatua, toimintaedellytyksiä ja saatavuutta lähipalveluna.

Sivistysvaliokunta esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa tästä asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaesitys 6*).

### ***Lasten ja nuorten palvelujen kokonaisuudesta***

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 11 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi hyvinvointialueen palvelustrategiasta. Hallituksen esityksen mukaan hyvinvointialueen strategiaan sisältyvässä palvelustrategiassa olisi mahdollista huomioida erikseen lasten, nuorten ja perheiden palvelujen kokonaisuuden toteuttamisen periaatteet sekä palvelujen yhteensovittaminen kuntien kanssa. Nuorisolain 9 §:ssä säädetään puolestaan kunnan ohjaus- ja palveluverkostosta tai muusta vastaavasta yhteistyöryhmästä, jonka kohderyhmänä ovat kaikki kunnassa asuvat alle 29-vuotiaat nuoret. Verkoston tai muun yhteistyöryhmän tulee toimia vuorovaikutuksessa nuorisoalan järjestöjen, seurakuntien ja muiden nuorten palveluja tuottavien yhteisöjen kanssa. Tähän liittyvät kiinteästi myös tulevat sosiaali- ja terveyspalveluja järjestävät hyvinvointialueet.

Saadun asiantuntijalausannon mukaan lasten ja nuorten näkökulmasta katsottuna sote-uudistuksen onnistumisen kannalta olennaisinta on se, miten yhteys kuntien sivistystoimen sekä hyvinvointialueiden sote-palveluiden välillä toimii. Suurimpana riskinä pidetään nuorten kannalta sitä, että toimivat yhteistyörakenteet ja -verkotot esimerkiksi sote- ja sivistyspalveluiden välillä muuttavat ja nuorten palvelujen kokonaisuuden rakentaminen joudutaan aloittamaan nollassa. Sivistysvaliokunta arvioi, että ne hyvinvointialueet, jotka huomioivat myös lasten ja nuorten palvelujen kokonaisuuden palvelustrategioissaan, ovat niitä, joissa sote-uudistuksen tavoitteet onnistuvat parhaiten.

Verraten vähän säädellyn nuorisotyön on asiantuntijalausunnossa arvioitu olevan tulevaisuudessa mahdollinen kustannusten leikkauskohde, kun kunta verotulojen siirtyessä hyvinvointialueille joutuu jatkossa enenevässä määrin asettamaan tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä, että tämä otetaan jatkossa tarkoin huomioon, sillä nuorisotyö on erittäin merkittävää ja vaikuttavaa lasten ja nuorten hyvinvoinnille. Nuorisotyötä tulee vahvistaa ja sen merkitystä sekä osuutta kuntien ja hyvinvointialueen ennalta ehkäisevässä työssä tulee lisätä.

Erilaisella järjestötoiminnalla on koulun ja opiskelun ohella lasten ja nuorten hyvinvoinnille hyvin suuri merkitys, ja siksi tulee uudessa palvelurakenteessa myös liikunta-, nuoriso- ym. kansalaisjärjestöjen toiminta huomioida sekä paikallisesti että alueellisesti. Valiokunta korostaa lisäk-

## Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp

si, että nuorisotyö, erityisesti etsivä nuorisotyö ja nuorten työpajatoiminta, sekä työllisyyspalvelut ja ohjaamot ovat myös reitti, jonka kautta nuoret päätyvät sosiaali- ja terveystieteiden piiriin. Hyvinvointialueiden, kuntien ja työllisyyspalveluiden onkin tehtävä erityisen tiivistä yhteistyötä, jotta uusi sote-aluerakenne ei muodosta jälleen uutta kynnystä palveluiden piiriin pääsemiselle.

Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä vakavaa huomiota lasten ja nuorten psykiatrisen erikoissairaanhoidon käynti- ja lähetemäärien kasvuun. Ilmiön syiden selvittäminen on valiokunnan mielestä erittäin tärkeää, jotta siihen voidaan vastata oikeilla toimenpiteillä; se on sekä inhimillisestä näkökulmasta että yhteiskunnan kannalta perusteltua. Yksi syy lasten ja nuorten psykiatrisen erikoissairaanhoidon piiriin hakeutumisen lisääntymiseen voi olla se, että ko. palveluihin osataan hakeutua aiempaa paremmin. Tämä ei asiaa kuitenkaan valiokunnan arvion mukaan yksinään selitä, vaan sitä aiheuttavat myös puutteet ennalta ehkäisevissä ja perusterveydenhuollon palveluissa. Valiokunta katsoo, että lasten ja nuorten mielenterveyden vaikuttava tukeminen edellyttää varmistumista siitä, että ennalta ehkäisevä työ ja mielenterveyden ongelmien varhainen tunnistaminen palvelevat lapsia ja nuoria mahdollisimman hyvin. Niissä olevat puutteet tulee korjata mahdollisimman pian. Oleellista on myös, että jokainen lapsi ja nuori saa tarvitsemansa mielenterveyden hoidon oikea-aikaisesti.

### *Lasten ja nuorten osallisuus*

Hyvinvointialueesta annetun lakiehdotuksen 32 §:ssä (Hyvinvointialueen vaikuttamistoimieliimet) ehdotetaan säädettäväksi muun muassa hyvinvointialueen nuorisovaltuustosta tai vastaavasta nuorten vaikuttajaryhmästä. Sen asettaisi aluehallitus nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi. Aluehallituksen on huolehdittava tämän ja muiden säännöksessä tarkoitettujen vaikuttamistoimielinten toimintaedellytyksistä.

Hallituksen esityksen mukaan nuorisovaltuuston tehtäväkenttänä olisivat kaikki toiminnot, joilla olisi merkitystä nuorten, heidän elinolosuhteidensa ja tarvitsemiensa palvelujen kannalta. Hyvinvointialueen nuorisovaltuusto voisi nostaa esiin lapsille ja nuorille tärkeitä asioita hyvinvointialueen toiminnassa ja tuoda päätöksentekijöille tietoon lasten ja nuorten tarpeita ja ajatuksia. Esityksessä arvioidaan, että nuorisovaltuuston edustajan läsnäolo- ja puheoikeus muissa toimielimissä, kuten valtuustossa ja lautakunnissa, parantaisi tiedonkulkua ja nuorten vaikutusmahdollisuuksia edelleen. Näiden oikeuksien myöntäminen on ehdotuksessa jätetty hyvinvointialueen päättäjien omaan harkintaan.

Sivistysvaliokunta kannattaa ehdotusta hyvinvointialueiden nuorisovaltuustoista. Valiokunta korostaa, että koottaessa nuorisovaltuustoja on pyrittävä laajasti takaamaan erilaisten lapsi- ja nuorisoryhmien osallistumismahdollisuudet. Tämä koskee myös alemmasta sosioekonomisesta asemasta ponnistavia nuoria, joiden osallistuminen voi käytännössä estyä jo esimerkiksi sen vaatimien ylimääräisten matkustus- ym. kulujen vuoksi. Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että edellä mainitun lain 74 §:ää luottamushenkilöistä ja 87 §:ää luottamushenkilöille maksettavista palkkioista ja korvauksista sovelletaan myös nuorisovaltuustojen jäseniin.

Nuorten osallisuus ei saa jäädä vain nuorisovaltuuston toiminnan varaan. Nuoria on kuultava laajasti ja osallistettava hyvinvointialueen päätöksentekoon myös muita reittejä. Alueiden tulisi

## Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp

ottaa mahdollisuuksien mukaan käyttöön esimerkiksi erilaisia osallistuvan budjetoinnin käytäntöjä, yhteiskehittämistä sekä monipuolisia digitaalisia nuorten kuulemismenetelmiä. Sivistysvaliokunta pitää välttämättömänä lapsi- ja nuorisovaikutusten arvioinnin hyödyntämistä hyvinvointialueiden kaikessa päätöksenteossa.

Sivistysvaliokunta pitää lasten ja nuorten todellisten vaikutusmahdollisuuksien takaamiseksi erittäin tärkeänä, että hyvinvointialueen nuorisovaltuuston jäsenillä tai edustajalla on puhe- ja läsnäolo-oikeus hyvinvointialueen keskeisissä päätöksentekokelemissä ja että nuorisovaltuustoa kuullaan asioissa, jotka nuorisovaltuusto katsoo tärkeiksi nuorten näkökulmasta. Nuoret, alle 18-vuotiaat ovat ainoa ryhmä, jotka eivät voi itse asettua ehdolle vaaleissa tai äänestää edustajaansa hyvinvointialueen valtuustoon, joten nuorisovaltuuston puhe- ja läsnäolo-oikeus on perusteltua.

Sivistysvaliokunta esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa tästä asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaesitys 7*).

Ehdotettu uusi aluerakenne asettaa uudenlaisia vaatimuksia demokratiakasvatukselle. Tavoitteet nuorten osallisuuden lisäämiseksi eivät voi toteutua, jos alueiden tehtävät ja rooli jäävät nuorille vieraiksi.

### *Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kunnissa*

Ehdotetun hyvinvointialuelain 14 §:n ja sen perustelujen mukaan perustettavilla hyvinvointialueilla tulee olemaan yhdessä kuntien kanssa jaettu ja yhteinen vastuu alueen asukkaiden hyvinvoinnista palvelujen järjestäjänä sekä alueen taloudellisesta kestävästä. Muutos vaikuttaa terveyden ja hyvinvoinnin edistämistehtävän rakenteisiin ja rajapintoihin myös kunnan järjestämisvastuulla olevan, esimerkiksi kulttuuri- ja liikuntatoiminnan sekä hyvinvointialueen järjestämisvastuulle siirtyvien sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteistyön näkökulmasta.

Kokonaisuuden hallitsemisen kannalta on hyvä, että hyvinvointialueen ja sen alueen kuntien tulee vähintään valtuustokausittain neuvotella hyvinvointialueen ja kuntien välisestä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Terveyttä ja hyvinvointia edistävä taide-, kulttuuri- ja liikuntatoiminta tulee nähdä sekä kunnan että hyvinvointialueen hyvinvointitoimintana, jota toteutetaan eri toimialojen suunnitelmallisena yhteistyönä, minkä vuoksi sen edustus edellä mainituissa neuvotteluissa on tärkeä huomioida.

Hallituksen esityksessä sote-uudistukseen liitetyllä valtiosuusudistuksella on tarkoitus säätää kunnille tulevasta kannusteesta hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen, mitä varten rahoitusjärjestelmään ehdotetaan sisällytettäväksi lisäosa (laki kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta 15 §). Ehdotuksen mukaan kunnalle myönnetään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosana euromäärä, joka lasketaan kertomalla asukasta kohden määritelty hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perushinta kunnan asukasmäärällä sekä kunnalle määritellyllä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimella, jotka määrittellään kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimintaa kuvaavien indikaattoreiden sekä toiminnan tulosta kuvaavien indikaattorien perusteella.



## Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp

Indikaattoreista sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen määrätymisperusteista ja laskennasta sekä laskennassa käytettävistä tilastotiedoista annetaan tarkemmat säädökset valtioneuvoston asetuksella. Kerroin on esitetty laadittavaksi peruskoulutukseen, liikuntaan ja kunnan johtamiseen liittyvien indikaattorien perusteella. Valiokunta pitää edellä mainittuja indikaattoreita tarkoituksenmukaisina ja kiinnittää huomiota liikuntapoliittisen selonteon (VNS 6/2018 vp) yhteydessä sivistysvaliokunnan mietinnön (SiVM 22/2018 vp) perusteella eduskunnan hyväksymään kannanottoon (EK 52/2018 vp), jossa edellytetään, että hallitus edistää liikunnan merkittäviä terveysvaikutuksia koskevan osaamisen ja tietoisuuden lisäämistä ja parantamista ja liikunnan lisäämistä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa kaikilla palvelujen järjestämisen tasoilla neuvolatoiminnasta aina ikäihmisten hoivaan ja hoitoon.

Kulttuuriin liittyviä indikaattoreita ei ole sisällytetty kertoimeen, vaikka sitä koskevan säännöksen perusteluissa todetaan kulttuurin merkitys hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä yhdessä koulutuksen ja liikunnan rinnalla. Valiokunta painottaa, että hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerrointa tulee täydentää sisällyttämällä siihen kulttuuria koskevat indikaattorit. Kulttuurin puuttuminen indikaattorikokonaisuudesta antaa puutteellisen kuvan ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin vaikuttavista tekijöistä, eikä indikaattorien toimintaa ohjaava vaikutus toteudu siten tarkoituksenmukaisesti.

Kulttuurin indikaattorit ovat muodostettavissa esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tekemän TEAviisari-tiedonkeruun pohjalta, josta on kerätty kertoimissa mukana olevia liikuntaan liittyviä indikaattoreita. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen eli ns. hyte-kertoimen painoarvoa on tarpeellista vastaavasti hieman kasvattaa nykyisestä, jotta tehdyn hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyön merkitys tulee paremmin huomioiduksi tässä kokonaisuudessa.

Valiokunta katsoo, että kulttuuri- ja liikuntapalveluiden tulee näkyä myös hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen johtamisessa, suunnittelussa ja toimeenpanossa kuntien ja hyvinvointialueiden yhteisenä asiana. Tähän ns. yhdyspintayhteistyöhön ei hallituksen esityksessä ole yksityiskohtaisia säännöksiä, joten sen toteuttaminen tapahtuu paikallisen ja alueellisen päätöksenteon perusteella. Valiokunta kannustaa toimivien ratkaisujen levittämistä kaikkien kuntien ja alueiden hyödynnettäviksi.

### ***Kuntiin jäävien tehtävien rahoitus***

Kunnan tehtävät elinvoiman, sivistyksen ja hyvinvoinnin alueilla korostuvat sote-uudistuksessa. Varhaiskasvatuksen ja koulutuksen lisäksi kunnat järjestävät edelleen kirjasto-, kulttuuri-, taide-, liikunta-, nuoriso- ja vapaa-ajanpalveluja, joiden merkitys sivistyksellisten oikeuksien toteutumiselle ja kuntalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi on suuri. Kuntien vastuulla olevilla sivistyspalveluilla on merkittävä rooli myös kuntalaisten osallisuuden vahvistamisessa.

Sivistysvaliokunta esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa tästä asiasta lausumaa (***Valiokunnan lausumaesitys 8***).

Sote-uudistuksen yhteydessä kuntien rahoituksesta siirtyy noin 65 % osaksi hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmää. Kuntien vastuulle jäävä peruspalveluiden järjestämisvastuu sekä siihen osoitettu valtionosuus liittyvät pääosin opetus- ja kulttuuritoimen toimialan palveluihin.

## Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp

Kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän rakenne säilyy ennallaan ja sitä koskeva uudistus on lähinnä tekninen siten, että järjestelmästä poistetaan ns. sosiaali- ja terveydenhuollon osat eli lähinnä sairastavuus- sekä aikuis- ja vanhusväestön asukaskohtaiset perusteet. Kuntakohmainen rahoitus perustuu edelleen tarve-erojen ja tulojen tasaukseen. Kuntien valtionosuusjärjestelmän mukainen tarve-erojen tasaamisen kriteeri on edelleen asukaskohtainen valtionosuus, jota porrastetaan ikäryhmäkohtaisilla kertoimilla.

Sote-uudistus toteutetaan ajallisesti tilanteessa, jossa samaan aikaan kuntakentän toimintaympäristö on merkittävässä muutoksessa. Lasten ja nuorten ikäluokkien pienentyminen ja muuttoliike harvaan asutuilta alueilta kaupunkiseuduille sekä Etelä-Suomeen aiheuttavat muutospaineita erityisesti kuntien vastuulla olevien sivistystoimen palveluiden rakenteisiin, jotka toteutetaan lähipalveluina tiiviillä palveluverkolla. Palvelurakenteita ei ole mahdollista keventää vähenevän palvelutarpeen tahdissa, joka aiheuttaa yksikkökustannusten kasvua ja kuntien taloudellista eriytymistä.

Kuntien vastuulla olevien peruspalveluiden järjestämistä vastuiden ja rahoituksen vähentyminen vaikuttaa monin tavoin kuntien vastuulle jäävien tehtävien järjestämisedellytyksiin. Hyvinvointialueille siirrettävä rahoitusosuus on haasteellinen erityisesti kapean tulopohjan ja korkean kustannustason kunnille. Lisäksi tehtävien vähentyessä kuntien resurssien käytön joustavuus vähenee olennaisesti ja palveluiden järjestämiskustannusten vaihteluväli laajenee. Uudistuksen siirtävävaiheessa muutosten tasoituskertoimien yhteydessä huomioidaan kuntien erilaiset taloudelliset kustannusrakenteet ja uudistuksen asukaskohtaiset vaikutukset.

Valiokunta painottaa, että laajan tehtävien ja rahoitusosuuden siirron vuoksi kuntien rahoitusperiaatteen toteutumista on tärkeää seurata valtakunnallisen tilanteen lisäksi myös kuntatasolla. Samoin seurantaa on tarpeen tehdä myös siitä, miten uudistus vaikuttaa kuntien kokonaan tai osaksi rahoittamien kulttuuri- ja liikunnan alojen eri toimijoiden toimintamahdollisuuksiin.

Julkisen talouden merkittävin kustannusten kasvupaine tällä vuosikymmenellä liittyy hyvinvointialueiden vastuulle siirrettävien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen kustannuksiin ikäsidonnaisten menojen kasvaessa voimakkaasti. Hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmän perustuessa täysimääräiseen valtionosuusrahoitukseen niiden tehtävien kustannuskasvu aiheuttaa sopeuttamispaineita muihin valtion menoihin. Osana uudistusta tehtävät valtionosuuden siirrot kunnilta hyvinvointialueille on ehdottoman tärkeää määrittää siten, ettei uudistus vaaranna kuntien vastuulle jäävien peruspalveluiden järjestämisen edellytyksiä. Valiokunta painottaa huolehtimista siitä, ettei hyvinvointialueiden tehtävien hoitamisen edellyttämiä kustannusten lisäystarpeita myöhemminkään rahoiteta leikkaamalla kuntien valtionosuuksia.

Tarveperusteisten valtionosuuskriteerien valikoima ja painoarvot ovat perusteltuja, mutta saamaansa lausuntoon viitaten valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ikäryhmäpohjaiset rahoituskriteerit eivät tunnista esimerkiksi kirjasto-, kulttuuri- tai liikuntapalveluiden tarpeissa olevia eroavaisuuksia.

Lapsi- ja nuorisoikäluokkien pienentyminen valtakunnallisesti johtaa varhaiskasvatukseen ja perusopetuksen yksikkökustannusten kasvuun erityisesti kapean ikärakenteen alueilla. Tämän takia on perusteltua, että asukastiheyden ja syrjäisyyden perusteella jaettavan rahoituksen osuudet pi-

## Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp

detään riittävän korkeina ja niiden riittävyttä seurataan toteutuneiden kustannusten perusteella. Syrjäisyyskertoimen suhteellisen osuuden lievää kasvua uudistuksen yhteydessä voidaan pitää kannatettavana.

Kuntien vastuulla olevalla opetus- ja kulttuuritoimen palvelujärjestelmillä on vahva säädös- ja normipohja sekä lähipalveluperiaate, joilla turvataan mm. laadukkaiden peruspalveluiden yhdenvertainen saatavuus kaikissa kunnissa. Palvelutarpeen ja kustannuksia aiheuttavien tekijöiden vaihdellessa kuntien välillä tulee edelleen säilymään huomattavia eroja palveluiden yksikkökustannuksissa, jotka edellyttävät kustannuserot huomioivaa valtionosuusjärjestelmää ja kuntien vetotuloihin perustuvaa tasausjärjestelmää.

Kuntien toimintaympäristö on muutoksessa erityisesti väestökehityksen osalta, minkä vuoksi uudistuksen vaikutuksia kuntien toimintaan ja talouteen on vaikea ennakoida. Voidaan arvioida, että kuntien mahdolliset käyttötalouden sopeutustoimet tulevat jatkossa kohdistumaan nykyistä enemmän esi- ja perusopetukseen sekä varhaiskasvatukseen, joiden järjestäminen perustuu ao. toimintalainsäädäntöön. Mahdolliset käyttötalouden sopeutustoimet voivat jatkossa kohdistua myös kirjasto- ja kulttuuripalveluiden, museoiden, teattereiden ja orkestereiden sekä taiteen perusopetuksen palveluihin sekä liikuntalain mukaisten liikunnan edellytysten järjestämiseen ja nuorisolaissa edellytetyn nuorisotyön palveluvaliokoiimaan.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että kunnille turvataan riittävä valtionrahoitus sivistyspalvelujen järjestämiseen.

### ***Koulutuskustannusten korvaaminen***

Sivistysvaliokunta on kuullut asiantuntijoita myös sosiaali- ja terveydenhuollon koulutuksiin liittyvästä koulutuskustannusten korvausjärjestelmästä. Koulutuskorvausjärjestelmän kehittäminen kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle.

Terveydenhuollon opetus- ja tutkimustoiminnan korvausjärjestelmästä säädetään terveydenhuoltolain 7 luvussa. Sen mukaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymälle, jossa on yliopistollinen sairaala, korvataan valtion varoista ns. EVO-rahoilla kustannuksia, jotka aiheutuvat lääkärin ja hammaslääkärin perus- ja erikoistumiskoulutuksesta. Terveydenhuoltolaki sisältää myös säännökset siitä, miten koulutuksesta aiheutuneet kustannukset korvataan muulle terveydenhuollon toimintayksikölle kuin yliopistolliselle sairaalalle. Sosiaali- ja terveysministeriön vuoden 2020 talousarvion momentilla 33.60.33 on 96 000 000 euron määräraha valtion korvauksen maksamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön koulutuskorvauksiin.

Lääketieteellisen tiedekunnan psykologien ja puheterapeuttien (logopedit) sairaalassa tapahtuvaa koulutusta tai erityisammattilaisten, kuten sairaalakemistin tai sairaalafyysikon, osalta korvauksia ei makseta erikseen. Ne jäävät yliopistosairaalan maksettaviksi eli nykytilanteessa kuntien rahoitettaviksi.

Ammattikorkeakoulut joutuvat maksamaan harjoittelukorvauksia sosiaali- ja terveysalan työnantajille siitä, että nämä ottavat opiskelijoita suorittamaan pakollista harjoittelua. Sosiaali- ja terveysministeriö on selvittänyt keväällä 2018 ammattikorkeakouluopiskelijoiden harjoittelujen jär-

## Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp

jestämistä. Selvityksen mukaan harjoittelumaksuihin on käytetty vuonna 2017 yhteensä 8,3 miljoonaa euroa, mikä on vastannut yli prosenttia ammattikorkeakoulujen valtionrahoituksesta. Selvityksen mukaan ammattikorkeakoulujen ja sote-toimintayksiköiden kesken on tuolloin ollut voimassa yli 13 700 harjoittelusopimusta, joista 70 prosentissa ammattikorkeakoulu on maksanut harjoittelukorvausta toimintayksikölle. Näidenkään osalta ei siis ole ollut yhtenäistä korvauskäytäntöä.

Ammatillisessa koulutuksessa harjoittelukorvauksista on luovuttu osana ammatillisen koulutuksen reformia, mutta koulutuksen järjestäjä ja koulutusopimustyöpaikan edustaja voivat sopia, että vaativaan erityiseen tukeen oikeutetun opiskelijan osalta koulutustyöpaikan tarjoajalle maksetaan koulutuskorvaus.

Oppisopimukseen perustuvassa ammatillisessa koulutuksessa koulutuksen järjestäjä voi maksaa työnantajalle koulutuskorvausta siten kuin koulutuksen järjestäjän ja työnantajan välisessä oppisopimuskoulutuksen järjestämistä koskevassa sopimuksessa sovitaan, jos työnantajalle arvioidaan aiheutuvan kustannuksia oppisopimuskoulutuksesta.

Sivistysvaliokunta toteaa, että koulutuskorvausjärjestelmä on kokonaisuudessaan epäyhtenäinen. Koulutuskorvausjärjestelmää tulee harkita uudelleen esimerkiksi siten, että koulutuskorvauksiin kohdistettavalla valtion erillisrahoituksella korvataan kattavasti sosiaali- ja terveydenhuollon tutkintokoulutukseen liittyviä pakollisia harjoittelu- ym. kustannuksia tasapuolisesti kaikkien koulutusta antavien tahojen osalta. Tällä hetkellä koulutuskorvauksiin käytettävä määräraha on kuitenkin liian pieni vastaamaan koulutuskorvausten laajentamiseen kaikkiin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutuksiin.

Keskeisin ja kiireellisin epäkohta on sivistysvaliokunnan mielestä se, että ammattikorkeakoulut joutuvat nykytilanteessa maksamaan omalla rahoituksellaan opiskelijoidensa pakollisesta harjoittelusta. Ammattikorkeakoulujen kaikkiin sosiaali- ja terveysalan tutkintoihin kuuluu huomattava määrä pakollista käytännön harjoittelua, kliinistä harjoittelua tai työpaikalla järjestettävää koulutusta sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmässä.

Valiokunta toteaa, että harjoittelumaksujen periminen ammattikorkeakouluilta on historiallinen jäännös eivätkä maksut perustu säädöksiin tai esimerkiksi työehtosopimuksiin. Harjoittelumaksut ovat ammattikorkeakouluille ylimääräisiä kuluja, jotka vähentävät muuhun opetukseen käytettäviä resursseja. Ammattikorkeakoulut ovat kasvattaneet sosiaali- ja terveysalan uusien opiskelijoiden sisäänottoa vuonna 2020 yli 2 000 hakijalla, jolloin myös harjoittelumaksuista koitua taloudellinen rasite kasvaa tulevaisuudessa.

Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että ammattikorkeakoulujen maksamista harjoittelumaksuista luovutaan ja että tästä mahdollisesti vapautuvat resurssit voidaan jatkossa käyttää ammattikorkeakouluissa esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan opetuksen laadun vahvistamiseen kasvavien opiskelijamäärien vuoksi. Tämä antaa mahdollisuuden vahvistaa erityisesti ammattikorkeakoulujen roolia harjoittelujen tukemisessa.

Valiokunta korostaa tässä yhteydessä myös, että sosiaali- ja terveysalalla tarvittavan osaamisen turvaaminen edellyttää monipuolisia ja riittäviä harjoittelu- ja työssäoppimismahdollisuuksia.

## Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp

Harjoittelut ovat pakollinen osa ammattipätevyyden hankkimista, mutta harjoittelu tarjoaa myös työnantajalle mahdollisuuden opiskelijoiden osaamisen arviointiin ja rekrytoimiseen. Riittävien harjoittelupaikkojen järjestäminen on ollut haasteellista. Harjoittelupaikkojen kysyntä korostuu käytännössä erityisesti opiskelupaikkakunnilla ja niiden lähiseuduilla.

Osana sote-uudistuksen jatkovalmistelua on toteutettava muutokset, jotka takaavat, että julkiset ja yksityiset sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttajat tarjoavat riittävän määrän harjoittelupaikkoja sosiaali- ja terveysalan opiskelijoille. Yhtenä mahdollisuutena parantaa harjoittelupaikkojen riittävyttä valiokunta esittää, että vahvennetaan yksityisten ja julkisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottajien mahdollisuutta ja velvoitetta ottaa harjoitteluun opiskelijoita tai tarjota harjoittelupaikkoja niille, jotka suorittavat sosiaali- ja terveydenhuollon ammatteihin suuntaavaa tutkintoon johtavaa koulutusta tai muuta säänneltyä koulutusta kaikilla asteilla.

Sivistysvaliokunta esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa tästä asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaesitys 9*).

### *Yliopistosairaalat ja tutkimus*

Hallituksen esityksessä ehdotetulla sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistuksella pyritään turvaamaan palvelujen tuottaminen ja niiden kehittäminen laadukkaasti, taloudellisesti ja kestävästi. Valiokunta korostaa, että osana tätä tavoitetta uudistuksessa tulee huomioida monialaisen osaamisen tuottaminen, yliopistojen ja yliopistosairaaloiden tuloksekkaan yhteistyön turvaaminen ja koulutus-, tutkimus- ja kehittämistoiminnan varmistaminen kaikilla hyvinvointialueilla. Hallituksen esityksestä puuttuu kuitenkin kokonaan koulutukseen, tutkimukseen ja kehittämiseen liittyvien asioiden sääntely. Tätä on pidetty asiantuntijakuulemisessa valitettavana.

Sivistysvaliokunta painottaa, että kyse on laajasta kokonaisuudesta, jota säänneltäessä on paneuduttava tarpeisiin ja mahdollisuuksiin kehittää kokonaisuutena sosiaali- ja terveydenhuollon koulutus-, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa ja niiden rahoitusta sekä yliopistollisia sairaaloita koskevaa sääntelyä. Tässä on tärkeä huomioida jo olemassa olevat toimivat yliopistolliset rakenteet. Valiokunta korostaa, että tutkimustiedon ja osaamisen vahvalla perustalla on keskeinen merkitys sosiaali- ja terveyspalveluiden onnistumisessa ja kehittämisessä. Riittävän säädöspohjan puuttuminen on sosiaalihuollon kehittämisen näkökulmasta erityisen merkittävää, koska alalta puuttuvat mm. tutkimukseen perustuvat käytännön rakenteet.

Yliopistojen ja yliopistosairaaloiden välisestä suhteesta on asiantuntijakuulemisessa painotettu tarvetta säännellä muun muassa seuraavia asioita:

1. yliopiston osallistuminen yliopistosairaalan hallintoon
2. sopimusyhteistyö yliopistosairaalan ja yliopiston välillä
3. yliopistosairaalan ja yliopiston yhteiset resurssit ja henkilöstö sekä yhteiset yksiköt
4. tutkimuksen harjoittamisen säätäminen osaksi yliopistosairaalan tehtävää
5. hankintalain soveltamisen rajoittaminen yliopistosairaalan ja yliopiston väliseen perustehävään liittyvään resurssien käyttämiseen osana yhteistyötä.

Tutkimuksen ja kehittämisen rakenteista luvataan säätää myöhemmin erikseen erillisvalmisteluun perustuen, mutta kuultujen asiantuntijoiden mukaan näiden säännösten tulisi kuitenkin olla

## Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp

kiinteä osa valmisteltavaa sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuutta. Mahdollisen erillisvalmistelun aikataulu ei ole vielä tiedossa.

### *Tutkimuksen erillisrahoitus*

Yliopistotasoiseen terveyden ja sosiaalityön tutkimukseen myönnetään vuosittain valtion budjetissa ns. VTR-rahoitusta korvaukseksi palvelujärjestelmässä tehtävän tieteellisen tutkimuksen aiheuttamista kustannuksista. Vuonna 2021 määräraha on 25 milj. euroa, josta käytetään 4 milj. euroa sosiaalialan yliopistotasoiseen tutkimukseen. Sosiaali- ja terveysministeriön koordinoima rahoitus kohdentuu viidelle erityisvastuualueelle sen perusteella, miten tutkimustoiminnalle määritellyt painoalueet ja tavoitteet ovat toteutuneet edellisellä nelivuotiskaudella, sekä tutkimuksen laadun, määrän ja tuloksellisuuden perusteella. Erityisvastuualueiden tutkimustoimikunnat päättävät rahoituksen osoittamisesta edelleen alueensa tutkimushankkeille.

Valiokunta toteaa, että sosiaalihuoltolakiin tehty 1.9.2020 voimaan tulleet muutokset mahdollistavat valtion rahoituksen myös sosiaalityön yliopistolliseen tutkimukseen ja erikoissosiaalityöntekijän koulutukseen ja sosiaalihuollolle voidaan siten luoda pohja tutkimusperustaiseen kehittämiseen. Tämä uusi rahoitusmahdollisuus on tärkeä sen vuoksi, että sosiaalityön ja sosiaalipalveluiden tutkimukseen ei ole ollut terveyden tutkimuksen kaltaista valtion korvauksen perustuvaa rahoitusjärjestelmää. Sosiaali- ja terveysministeriö on tehnyt ensimmäiset sosiaalityön tutkimuksen rahoituspäätökset vuoden 2020 lopulla.

Valiokunnan mielestä sosiaalihuoltoon tulee luoda yliopistosairaaloita vastaavan kaltaiset yliopistolliset palvelujen kehittämistä, tutkimusta ja koulutusta tukevat toimintarakenteet. Sosiaalihuollon asiakkaalla tulee olla oikeus saada parhaaseen mahdolliseen tutkittuun tietoon perustuvaa palvelua vastaavalla tavalla kuin terveydenhuollossa.

Erillisen valtion tutkimusrahoituksen lisäksi nykyisin myös kunnat rahoittavat merkittävässä määrin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmässä tehtävää tutkimusta. Esimerkiksi HUS-alueen kunnat maksavat kliinisen tutkimuksen kustannuksista noin 15 milj. euroa, kun VTR-rahoituksen osuus on ollut noin 10 milj. euroa. Kokonaisarviota kuntien tutkimukseen käytämästä rahoituksesta ei kuitenkaan ole. Rahoitusta saadaan myös ulkopuolisilta tahoilta.

Hallituksen esityksen mukaan hyvinvointialueiden toiminta rahoitetaan pääosin yleiskatteellisella valtion rahoituksella. Rahoitus määräytyy laskennallisesti pääosin hyvinvointialueen palvelutarpeen sekä olosuhdetekijöiden perusteella. Kunnilla ei ole enää mahdollisuutta rahoittaa tässä tarkoitettua terveyden ja sosiaalityön tutkimusta paitsi Helsingin kaupungilla, joka voi jatkossakin rahoittaa kaupungin järjestämisvastuulle jäävää sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja sen tutkimustoimintaa myös verorahoituksellaan.

Sivistysvaliokunta viittaa tässä yhteydessä lausumaan, jonka eduskunta on hyväksynyt käsitellessään vuoden 2020 talousarvioesitystä (VaVM 20/2019 vp — HE 29/2019 vp, HE 89/2019 vp). Siinä eduskunta edellytti, että tutkimusrahoituksen riittävyys varmistetaan uudessa sote-rakenteessa. Lisäksi eduskunta edellytti, että valtion tutkimusrahoitusta terveydenhuollon yksiköille yliopistotasoiseen tutkimukseen vahvistetaan ja saatetaan takaisin kasvu-uralle väestön terveyttä ja hyvinvointia edistävän, korkeatasoisen ja vaikuttavan tutkimuksen varmistamiseksi.

## Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp

Sivistysvaliokunta pitää erittäin tärkeänä sitä, että tässä tarkoitetun terveyden ja sosiaalityön tutkimuksen erillisrahoitus turvataan määrältään vähintään vastaamaan nykyistä monikanavaista rahoitusta. Terveyden ja sosiaalityön tutkimuksen pitkäjänteisyys ja rahoituksen ennakoitavuus tulee turvata varmistamalla siihen suunnatun kokonaisrahoituksen riittävä taso.

Sivistysvaliokunta esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa tästä asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaesitys 10*).

### *Osaamisen tutkimuspohjainen kehittämien*

Valiokunta korostaa, että uudistuksessa tulee varmistaa osaamisen tutkimuspohjainen kehittäminen kaikilla hyvinvointialueilla. Alueiden tehtävät ovat laajat, samoin niihin tarvittava osaaminen. Myös hyvinvointialueiden strateginen johtaminen vaatii tutkimukseen perustuvaa analyyttistä ymmärrystä ja osaamista.

Hyvinvointialueille annetaan tehtäväksi tiedon hankkiminen mm. asukkaiden elinoloista ja palvelutarpeista sekä osaamisesta huolehtiminen ja tietojärjestelmätiedon hyödyntäminen. Valiokunta toteaa, että lakiesityksessä ei kuitenkaan aseteta hyvinvointialueille tutkimuksellista veloitetta. Jotta hyvinvointialueiden tiedon hankkiminen onnistuisi toivotulla tavalla, lainsäädäntöön tulee saada selkeä tutkimus- ja kehittämisvelvoite hyvinvointialueille ja niiden yhteistyöalueille. Tutkimustoimintaa tulee keskittää myös laajemmille yhtystyöalueille kuin vain hyvinvointialueille, jotta saadaan laajempaa tutkimustietoa soten eri palvelukokonaisuuksien, prosessien, sisältöjen ja menetelmien ym. kehittämiseen.

Sosiaalihuollon osalta koulutus-, tutkimus- ja kehittämistoiminnasta ja sen tukemiseen suoritettavasta valtionavustuksesta säädetään voimassa olevassa sosiaalialan osaamiskeskustoiminnasta annetussa laissa. Sosiaalialan osaamiskeskustoiminta mainitaan hallituksen esityksen (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, 36 §) hyvinvointialueiden yhteistyösopimusta koskevan sääntelyn perusteluissa, mutta ei varsinaisessa lakiehdotuksessa. Osaamiskeskuksia koskeva sääntely jää epäselväksi, ja sivistysvaliokunta katsookin, että osaamiskeskusten asema tulee turvata myös pykälissä, jotta vältetään lain epäselviltä tulkinnoilta.

### *Tietojen arkistointi*

Uudistuksen toteuttaminen edellyttää muun muassa toimivia tietojärjestelmiä ja tiedonhallinnan käytäntöjä, jotta tehokkaan ja taloudellisen toiminnan, kansalaisten oikeusturvan takaava tietopohja hyvinvointialueilla sekä tutkimuksen tarpeet voidaan turvata. Käytännössä uudistus merkitsee saadun asiantuntijalausannon mukaan useiden tietojärjestelmien tietosisältöjen yhdistämistä, tarpeettomiksi käyvien tietojärjestelmien alasajoa ja tietojen arkistointia, kuntiin ja kuntayhtymiin jäävän analogisen aineiston tietopalvelukäytännöistä sopimista, keskeisen analogisen aineiston digitointia sekä digitaalisen tiedon säilyttämisen ja arkistoinnin linjaamista sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietoja koskevan lainsäädännön, tietosuojalainsäädännön, tiedonhallintalain (906/2019) ja arkistolain (831/1994) määräämällä tavalla.

Asiantuntijalausunnossa on korostettu, että jatkossa tulee pikaisesti määrittää, mitä tietoja nykyisistä järjestelmistä siirretään uusiin järjestelmiin. Järjestelmäkohtaisesti on varmistettava siirto-

## Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp

jen onnistuminen. Nykyisten käytöstä poistuvien järjestelmien alasajo on suunniteltava ja niiden siirtämättä jäävä tietosisältö on arkistoitava digitaalisesti. Siirtämättä jäävän tietosisällön arkistoinnista huolehtiminen on nykyisten sote-organisaatioiden vastuulla. Hyvinvointialueet tarvitsevat tehtävissään jatkossa edelleen myös nykyisten organisaatioiden analogisia aineistoja.

Hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa arkistolakiin (831/1994) ehdotetaan tehtäviksi hyvinvointialueiden perustamisesta ja hyvinvointialueesta annettavan lain säätämisestä johtuvat välttämättömät muutokset. Arkistolakia sovelletaan hyvinvointialueiden perustamisesta lähtien myös hyvinvointialueisiin ja hyvinvointiyhtymiin. Kansallisarkisto määräisi hyvinvointialueiden ja niiden liikelaitosten tehtävien yhteydessä syntyvistä arkistoitavista asiakirjatiedoista, mutta ei kuitenkaan niiden arkistointiratkaisusta. Tämä tarkoittaa asiantuntijalausunnon mukaan sitä, ettei uusilla hyvinvointialueilla ole käytössään yleisen edun mukaiseen arkistointiin tarkoitettua arkistointiratkaisua.

Sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisten asiakastietojen tiedonhallinnassa Kansaneläkelaitoksen arkistointipalvelu toimii keskitettynä tietovarantona ja vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän tiedonhallinnasta, johon kuuluu myös henkilötietojen toisiokäyttö. Arkistointipalvelun tehtävänä on säilyttää tietoja sosiaali- ja terveystietojen tuottamiseksi eli asiakastietojen ensisijaista käyttötarkoitusta varten, mutta ei tietosuojalainsäädännössä tarkoitettua yleisen edun mukaista arkistointia varten.

Sivistysvaliokunta korostaa sote-uudistuksen siirtymävaiheeseen keskeisesti kuuluvien laajojen tietojärjestelmämuutosten, tietojen siirtojen ja tietojen arkistointiratkaisujen suurta merkitystä sekä kansalaisten oikeusturvalla että hyvinvointialueiden toiminnan oikean tietopohjan varmistamiselle. Muutosvaiheen käytännön tietojärjestelmäratkaisuihin on paneuduttava erityisellä huolella. Sivistysvaliokunnan mielestä uudistuksessa on syytä selkeyttää yleisen edun arkistointiin liittyviä tehtäviä ja toimivaltuuksia siten, että hyvinvointialueiden ja pelastustoimen arkistoitavat asiakirjatiedot tallennetaan yleisen edun mukaista arkistointia toteuttavaan Kansallisarkiston digitaaliseen palveluun.

Sivistysvaliokunta esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa tästä asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaesitys 11*).

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakirjoja on eri kuntayhtymissä, sairaanhoitopiireissä ja kunnissa. Hallituksen esityksen mukaan hyvinvointialueet sopivat analogisten arkistojen säilyttämisestä. Suunniteltu sopimukseen perustuva toimintatapa on asiantuntijalausunnon mukaan ainakin osittain yhteissäilytystä, jonka lainsäädännöllinen perusta on epäselvä. Erityisesti kuntien osalta on pelättävissä, että henkilöstöresurssit eivät riitä hyvinvointialueiden tarvitsemiin analogisen aineiston tietopalvelutehtäviin.

Asiantuntijalausunnon mukaan toiminnallisesti parempi vaihtoehto on digitoida ne analogiset asiakirjat, joita hyvinvointialueet tarvitsevat operatiivisessa toiminnassaan. Digitoinnin jälkeen suurin osa analogisista asiakirjoista voidaan Kansallisarkiston päätöksellä hävittää arkistolain muutoksesta annetun lain (1146/2016) mukaisesti. Digitointi edellyttää rahoitusta, ja se tulisi kytkeä osaksi tietojärjestelmien ja tiedonhallinnan kehittämiskustannuksia. Sivistysvaliokunta kan-



## Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp

nattaa näiden analogisten tietojen digitalisointia ja pitää välttämättömänä tähän tarvittavien resurssien varmistamista.

### ***Eräät lisähuomiot***

Hallituksen esityksen jaksossa ”Suhde muihin esityksiin” (s. 1101) todetaan, että hallitus on antanut eduskunnalle valtion vuoden 2021 talousarvioesitykseen liittyvän esityksen oppivelvollisuusuudistuksesta (HE 173/2020 vp). Oppivelvollisuusuudistusta koskeva lainsäädäntö on vahvistettu 30.12.2020, ja ainakin oppilas- ja opiskelijahuoltolakiin sekä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin tehdyt muutokset tulee ottaa huomioon nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetussa uudessa kunnan peruspalvelujen valtionosuuslaissa.

Lakiesityksessä todetaan myös, että kuntien lakiin perustuvilla tehtävillä tarkoitetaan sekä sellaisia tehtäviä, joita kunnat ovat velvollisia hoitamaan, että sellaisia tehtäviä, joita kunnat lakiin perustuen voivat halutessaan hoitaa. Lakiesityksessä todetaan virheellisesti, että kulttuuripalvelut kuuluvat jälkimmäiseen ryhmään. Sivistysvaliokunta toteaa, että kunnat ovat kuntien kulttuuri-toiminnasta annetun lain (166/2019) 3 §:n mukaisesti velvollisia järjestämään kuntien kulttuuri-toimintaa koskevat tehtävät.

## **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS**

Sivistysvaliokunta esittää,

*että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja*

*että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi II lausumaa (Valiokunnan lausumaesitykset).*

### ***Valiokunnan lausumaesitykset***

- 1. Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa ja arvioi oppilas- ja opiskelijahuollon palveluiden laatua sekä sitä, kuinka kuraattori- ja psykologipalveluiden toteuttaminen lähipalveluina koulujen ja oppilaitosten tiloissa on toteutunut. Hallituksen on ryhdyttävä pikaisesti tarvittaviin toimenpiteisiin, jos eduskunnan hyväksymät laille asetetut tavoitteet eivät toteudu.*
- 2. Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin psykologien koulutuspaikkojen lisäämiseksi molemmilla kansalliskielillä, jotta oppilas- ja opiskelijahuollon psykologien saatavuus turvataan.*
- 3. Eduskunta edellyttää, että opiskeluhuollon palveluiden tietojärjestelmien ja rekistereiden yhteensopivuus varmistetaan, jotta tiedolla johtaminen vahvistuu.*

## Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp

4. *Eduskunta edellyttää, että osana työpajojen seurantaan hallitus arvioi työpajatoiminnan lainsäädännön uudistamisen tarvetta huomioiden eri ministeriöiden lainsäädännöt ja niiden yhteensovittamisen siten, että työpajatoimintaa voidaan toteuttaa ja kehittää poikkihallinnollisesti joustavasti ja asiakaslähtöisesti.*
5. *Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy välittömästi jatkotoimenpiteisiin nuorten työpajatoiminnan osalta tavoitteena, ettei kunnalla ole velvollisuutta yhdistää nuorten työpajatoimintaa ja hyvinvointialue ja kunta voivat sopia keskenään ilman kilpailutusta, kuinka nuorten työpajatoiminta toteutetaan lähipalveluna siten, että siinä huomioidaan myös op-pivelvollisuuden laajentamisen tuomat lisävelvoitteet.*
6. *Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa työpajatoiminnan muutoksia siirtymäaikana ja sen jälkeen. Työpajatoiminnan hallinnolliset ja toiminnalliset muutokset siirtymäaikana tulee toteuttaa suunnitelmallisesti ja hallitusti siten, ettei uudistus vaaranna työpajapalveluiden laatua, toimintaedellytyksiä ja saatavuutta lähipalveluna.*
7. *Eduskunta edellyttää, että hyvinvointialueen nuorisovaltuustolle mahdollistetaan puhe- ja läsnäolo-oikeus hyvinvointialueen keskeisiin päätöksentekoelementteihin.*
8. *Eduskunta edellyttää, että hallitus varmistaa kuntien mahdollisuudet ja kantokyvyn järjestää sivistyksellisiä perusoikeuksia turvaavat palvelut ja ryhtyy tähän tarvittaviin toimenpiteisiin.*
9. *Eduskunta edellyttää, että hallitus osana sote-uudistuksen jatkovalmistelua toteuttaa muutokset, jotka takaavat, että julkiset ja yksityiset sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottajat tarjoavat riittävän määrän harjoittelupaikkoja sosiaali- ja terveysalan opiskelijoille. Samalla tavoitteena tulee olla, että luovutaan ammattikorkeakoulujen maksamista harjoittelukorvauksista. Lisäksi toteutetaan koulutuskorvausjärjestelmän uudistaminen, joka kohtelee eri koulutusmuotoja yhdenvertaisesti.*
10. *Eduskunta edellyttää, että sosiaali- ja terveydenhuollon koulutus-, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminta ja niiden rahoitusta koskeva erillislainsäädäntö saatetaan eduskunnan käsittelyyn siten, että se tulee voimaan viimeistään ennen sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksen toimeenpanoa. Hallituksen on turvattava yliopistollisten sairaaloiden mahdollisuus tehdä edelleen tieteellistä tutkimusta ja tuottaa alan perus- ja erikoistumis-koulutusta.*
11. *Eduskunta edellyttää, että yleisen edun arkistointiin liittyviä tehtäviä ja toimivaltuuksia selkiytetään siten, että hyvinvointialueiden ja pelastustoimen arkistoitavat asiakirjatiedot tallennetaan yleisen edun mukaista arkistointia toteuttavaan Kansallisarkiston digitaaliseen palveluun ja huolehditaan arkistoinnin riittävistä resursseista.*

## Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp

Helsingissä 15.4.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Paula Risikko kok  
varapuheenjohtaja Eeva-Johanna Eloranta sd  
jäsen Sanna Antikainen ps  
jäsen Marko Asell sd  
jäsen Jukka Gustafsson sd (osittain)  
jäsen Veronika Honkasalo vas  
jäsen Kaisa Juuso ps  
jäsen Emma Kari vihr  
jäsen Anneli Kiljunen sd  
jäsen Mikko Kinnunen kesk  
jäsen Pasi Kivisaari kesk  
jäsen Ari Koponen ps  
jäsen Sari Multala kok  
jäsen Mikko Ollikainen r  
jäsen Sofia Vikman kok

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen  
valiokuntaneuvos Kaj Laine

**Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp**  
**Eriävä mielipide 1**

**ERIÄVÄ MIELIPIIDE 1**

**Perustelut**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uuden hallintotason, hyvinvointialueiden, perustamisen ja toiminnan kannalta keskeiset lait sekä ehdotukset muun muassa kuntien valtionosuutta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

Hallituksen esitys koskee sivistysvaliokunnan toimialaa monelta osin. Uudistus vaikuttaa muun muassa oppilas- ja opiskelijahuoltoon, kunnallisen työpajatoiminnan palveluihin ja lasten ja nuorten monialaisten palvelujen verkostoon.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä katsoo, etteivät sote-uudistuksessa valitut keinot tue uudistuksen tavoitteita, kuten kustannusten hillintää, palvelujen saatavuuden parantamista sekä eriarvoisuuden vähentämistä.

Esitetty uudistus vaarantaa opiskelijahuollon palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden sen sijaan, että se korjaisi esitetyt ongelmat. Asiantuntijakuulemisissa on esitetty useita ongelmia, joita saatetaan seurata, ellei yhteys kuntien sivistystoimen sekä hyvinvointialueiden sote-palveluiden välillä toimi.

Opiskeluhuollon, mukaan luettuna kuraattori- ja psykologipalvelut, toimitilat tulee säilyttää jatkossakin kouluilla ja oppilaitoksissa, jotta palvelut ovat saavutettavissa lähellä ja oikea-aikaisesti. Lisäksi on tärkeää, että opiskeluhuollon painopiste säilyy ennalta ehkäisevässä työssä.

Opiskeluhuoltotyötä ei tule nähdä osana hyvinvointialueiden sote-työtä vaan matalan kynnyksen koulussa ja oppilaitoksessa annettavana oppimisen ja hyvinvoinnin tukena. Perussuomalaiset jakavat asiantuntijoiden näkemyksen siitä, ettei kouluissa tehtävää moniammatillista hyvinvointityötä voida johtaa useista organisaatioista käsin.

Kiinnitämme myös huomiota siihen, että tähän mennessä saadut kokemukset opiskeluhuollon alueellisista hallintomalleista ovat olleet vaihtelevia. On huomioitava, että kunnat ja niiden tarpeet ovat erilaisia.

Pidämme välttämättömänä, että kunnille turvataan riittävä valtionrahoitus sivistyspalvelujen järjestämiseen. Säästöpaineeet eivät saa johtaa asiakasmaksujen ja verojen nousuun tai sivistyspalvelujen karsimiseen.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä katsoo, ettei näin merkittävää, mutta huonosti valmisteltua uudistusta tule viedä eteenpäin, varsinkaan koronakriisin ollessa vielä täydessä käynnissä.

***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitämme,

**Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp  
Eriävä mielipide 1**

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 15.4.2021

Sanna Antikainen ps  
Kaisa Juuso ps  
Ari Koponen ps

**Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp**  
**Eriävä mielipide 2**

**ERIÄVÄ MIELIPIIDE 2**

**Perustelut**

*Yleistä*

Hallituksen esityksessä (HE 241/2020 vp) esitetään säädettäväksi uuden hallintotason, hyvinvointialueiden, perustamisen ja toiminnan kannalta keskeiset lait, joita ovat laki hyvinvointialueesta, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, laki pelastustoimen järjestämisestä, laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla sekä niiden yhteinen voimaannpanolaki, laki hyvinvointialueiden rahoituksesta sekä ehdotukset kuntien valtionosuutta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, hyvinvointialueiden henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi.

Sivistysvaliokunnan toimialan kannalta keskeisin muutos nykytilaan liittyy siihen, että oppilas- ja opiskelijahuollon palvelut ollaan siirtämässä perustettaville hyvinvointialueille. Lisäksi merkittävää on, että valtaosa kuntien nykyisestä rahoituspohjasta ollaan siirtämässä esityksen mukaan hyvinvointialueille, millä on vaikutuksia kuntien toimintaedellytyksiin turvata jokaiselle kuntalaiselle sivistyksellisten perusoikeuksien toteutuminen.

Seuraavaksi tarkastellaan tarkemmin esityksen suurimpia ongelmakohtia sivistysvaliokunnan toimialan näkökulmasta.

*Oppilas- ja opiskelijahuollon palvelut*

Oppilaiden ja opiskelijoiden terveyden ja hyvinvoinnin tukemisesta säädetään terveydenhuoltolaissa (1326/2010) sekä oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa (1287/2014). Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti palveluiden järjestämisvastuu kuuluu oppilaitoksen sijaintikunnalle pois luetuna koulutuksen järjestäjän vastuu siitä, että opetussuunnitelman mukainen opiskeluhuoltosuunnitelma toteutuu.

Hallituksen esityksen mukaisesti oppilas- ja opiskelijahuoltolain 7 §:ssä tarkoitetut opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelut esitetään siirrettäviksi hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle.

Opiskeluhuollon keskeisten ammattihenkilöiden eli psykologien ja kuraattoreiden työssä olennaista on yhteisöllinen työ koko oppilaitoksen tasolla yhteistyössä henkilökunnan, lasten ja nuorten sekä sidosryhmien kanssa. Yhteisöllinen opiskeluhuolto edellyttää tiivistä yhteistyötä kaikkien lasten ja nuorten hyvinvoinnin kannalta keskeisten toimijoiden kesken.

Hallituksen esitys ei pidä sisällään perusteellista lapsivaikutusten arviointia, mikä voidaan nähdä merkittävänä puutteena. Erityisesti uudistuksen opiskeluhuoltoon liittyvät muutosehdotukset edellyttävät lapsen edun huomioimista.

## **Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp Eriävä mielipide 2**

Hallituksen esityksessä myönnetään, että opiskeluhuollon palveluiden siirtäminen hyvinvointialueille voi johtaa tilanteeseen, jossa palvelut eriytyvät kuntien sivistystoimesta sekä koulujen ja oppilaitosten arjesta. Tämän riskin realisoituminen heikentää palveluita.

Esitettyjen asiantuntijalausuntojen perusteella riskinä voidaan myös nähdä, että koulukuraattorien ja -psykologien siirtyessä hyvinvointialueiden työnjohdolliseen alaisuuteen voidaan heitä määrätä direktio-oikeuden rajoissa myös muihin kuin opiskeluhuollon tehtäviin. Tällaisessa tilanteessa opiskeluhuollon palveluiden saatavuus tosiasiallisesti heikkenee. Lisäksi on esitetty huoli siitä, että palvelut tulevat etäännyttämään lasten ja nuorten arjesta, koska hallinnollinen siirto mahdollistaa myös palveluiden tuottamisen muissa kuin oppilaitoksen tiloissa.

Enemmistö valiokunnan kuulemista asiantuntijoista on ilmaissut kantanaan, että oppilas- ja opiskelijahuollon palveluita ei tule siirtää perustettavien hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Sivistysvaliokunnan on kantanaan todettava, että opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologipalveluita koskevaa sääntelyä on muutettava siten, että 23. lakiehdotukseen lisätään säännökset siitä, että oppilaitoksen asuinkunta järjestää opiskeluhooltoon kuuluvat psykologi- ja kuraattoripalvelut. Kuntalain (410/2015) 8 §:n mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.

### *Nuorten työpajatoiminta*

Nuorten työpajatoiminnasta säädetään nuorisolain (1285/2016) 4 luvussa. Nuorten työpajatoiminta on tärkeä palvelu, jonka tavoitteena on valmennuksen avulla parantaa nuoren valmiuksia päästä koulutukseen, suorittaa koulutus loppuun ja päästä avoimille työmarkkinoille tai muuhun tarvitsemaansa palveluun.

Valiokunnan saaman asiantuntijaselvityksen mukaan hallituksen esitys ei huomioi riittävästi työpajatoiminnan kaltaisen hyvinvointialueiden ja kuntien yhdyspinnoille asemoituvan monialaisen palvelun toimintaedellytyksiä. Esityksessä ei ole myöskään arvioitu uudistuksen vaikutuksia työpajatoimintaan ja sen asiakasryhmien palveluihin.

Mikäli kunnat eivät voisi jatkossa tuottaa työpajojen kautta esimerkiksi kuntouttavaa toimintaa tai sosiaalista kuntoutusta hyvinvointialueille, tuhansien syrjäytymisvaarassa olevien nuorten palvelut voivat katketa. Tätä ei voida pitää hallituksen esityksen tavoitteita tukevana.

Viitaten valiokunnan asiantuntijakuulemisiin lakiehdotusta on korjattava siten, että kunnalliset työpajat voivat tuottaa hyvinvointialueen järjestämisvastuulle siirtyviä palveluita, kuten kuntouttavaa työtoimintaa ja sosiaalista kuntoutusta.

Kuntouttavaa työtoimintaa koskevat muutosehdotukset eivät myöskään ota huomioon kunnille jääviä työllisyyden hoidon tehtäviä. Työllisyyden kuntakokeilun myötä vastuuta työllisyyspalveluiden tuottamisesta on siirretty kuntien vastuulle. Tähän peilattuna hallituksen aikeet siirtää tärkeitä sosiaalipalveluita pois kunnilta ei ole perusteltu. Esitystä on korjattava tältä osin.

## **Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp Eriävä mielipide 2**

### *Kuntien taloudelliset voimavarat*

Ottaen huomioon, että hallituksen esityksen perusteella kuntien voimavaroista yli puolet siirtyy hyvinvointialueille, ei valiokunnan kuulemisissa ole eksplisiittisesti selvitetty, miten tämä vaikuttaa perustuslaissa (731/1999) säädettyjen sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen tulevaisuudessa. Tätä voidaan pitää selvänä puutteena.

Valiokunnan kunnilta saamista lausunnoissa esitetään vakava huoli uudistuksen vaikutuksista kuntien talouteen. Uudistus leikkaisi suoraan ja perusteettomasti kaupungin rahoitusta ja muuttaisi rahoituksen rakennetta vahingollisesti. Tulojen puolitus, velkojen jääminen kaupungille, omaisuuden vastikkeeton siirto ja verorahoituksen korvautuminen valtionosuuksilla hidastaisi tulorahoituksen kasvua. Investointien tarve ei sen sijaan juurikaan uudistuksessa vähenisi.

Pääministeri Marinin hallituksen toimenpiteillä lisätään kuntien tehtäviä ja velvoitteita, mutta ei varata niiden toteuttamiseen tarvittavia määrärahoja. Tämä johtaa kuntien taloudellisen aseman heikkenemiseen ja leikkauksiin kuntien lakisääteisistä palveluista.

Käsitellessään hallituksen esitystä oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 173/2020 vp) sivistysvaliokunta esitti mietinnössään hyväksyttäväksi lausumaa, jonka mukaan hallitus seuraa oppivelvollisuus uudistukseen varatun rahoituksen riittävyyttä ja ryhtyy toimiin, mikäli se havaitaan riittämättömäksi (SiVM 15/2020 vp). Käytännössä valiokunta on tunnistanut, että saatujen asiantuntijaselvitysten perusteella kuntien voimavarat tulevat olemaan riittämättömät uudistuksen toimeenpanoon.

Erityisenä huolena sivistysvaliokunnan toimialan osalta on puitelainsäädännöllä säädellyt kulttuuri-, liikunta- ja vapaa-ajan palvelut, joiden osalta kunnilla on laaja harkintavalta päättää, miten ja missä laajuudessa palvelut kuntalaisille järjestää. Kuitenkin juuri näiden palveluiden merkitys ihmisten hyvinvoinnille ja sen edistämiseksi on kiistaton.

Kuten sivistysvaliokunnan lausunnossa todetaan, verraten vähän säädellyn nuorisotyön on asiantuntijalausunnossa arvioitu olevan tulevaisuudessa mahdollinen leikkauskohde, kun kunta verotulojen siirtyessä hyvinvointialueille joutuu jatkossa enenevässä määrin asettamaan tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Valiokunnan saamista asiantuntijalausunnoissa on arvioitu, että uudistuksen seurauksena ja kuntien taloustilanteen heikentyessä entisestään tulevia leikkauskohteita ovat nuorisotyö, kasvatuksen ja koulutuksen palvelut sekä kulttuuri- ja liikuntapalvelut.

Kun jatkossa vastuu terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä kuuluu sekä kunnille että perustettaville hyvinvointialueille, mutta korjaavien palveluiden järjestäminen ja rahoitus siirretään hyvinvointialueille, kuntien kannusteet huolehtia kuntalaisten hyvinvointia tukevista palveluista heikkenevät. Tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, ja hallituksen esitys on tältäkin osin ongelmallinen.

Hallituksen esitykseen sisältyvät rahoituksen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimet ovat puutteellisia. Viitaten opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntoon hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerrointa on täydennettävä sisällyttämällä mukaan kulttuuria koskevat indikaattorit.



## Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp Eriävä mielipide 2

Kulttuurin puuttuminen indikaattorikonaisuudesta antaa puutteellisen kuvan ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin vaikuttavista tekijöistä, eikä indikaattorien toimintaa ohjaava vaikutus toteudu siten tarkoituksenmukaisesti.

### *Yliopistosairaaloiden asemasta*

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat esittäneet huolensa siitä, että hallituksen esityksestä puuttuu kokonaan koulutukseen, tutkimukseen ja kehittämiseen liittyvien asioiden sääntely. Tällä voidaan kuitenkin katsoa olevan keskeinen osa laadukkaiden sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisessä.

Valiokunnan kuulemisissa on esitetty, että yliopiston ja yliopistosairaalan yhteistyön ja tätä kautta tutkimus- ja opetustoiminnan edellytyksiä parantaisi sääntely, jonka perusteella osapuolet voisivat asettaa tiloja, laitteita ja myös tutkimuksen tukipalvelujen henkilöstöä toisen osapuolen käyttöön esimerkiksi tila- ja laitevuokrana, palvelumyyntinä tai mahdollisesti henkilöstön vuokrauksena ilman, että kyse on julkisesta hankinnasta tai markkinoilla tapahtuvasta toiminnasta.

Esimerkiksi Helsingin yliopisto on pitänyt olennaisena, että yliopistollisen sairaalan rooli ja tehtävät määritellään lainsäädännössä koko maata koskien yhdenmukaisin perustein. Hallituksen esitys on tältä osin vaillinainen, ja edellä mainittu sääntely on laadittava ennen kuin uudistusta voidaan eduskunnassa edistää.

### *Koulutuskorvaukset*

Hallituksen esitykseen ei sisälly korkeakoulujen koulutuskorvauksia koskevaa sääntelyehdotusta, mitä voidaan pitää puutteellisena.

Sosiaali- ja kulttuuriministeriö selvitti keväällä 2018 ammattikorkeakouluopiskelijoiden koulutuskorvauksia. Selvityksen perusteella harjoittelumaksuihin oli vuonna 2017 käytetty 8,3 miljoonaa euroa.

Koulutuskorvausjärjestelmä on yhtenäistettävänä. Tällä hetkellä ammattikorkeakoulut joutuvat maksamaan lähes 10 miljoonaa euroa vuosittain koulutuskorvauksia alan opiskelijoiden pakollisista harjoitteluista.

Hallituksen on pikaisesti tuotava esitys koulutuskorvausjärjestelmään liittyvistä muutoksista, ja ne on käsiteltävä osana sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistusta. Sosiaali- ja terveysalan opiskelijoiden harjoittelu on keskeinen tekijä, jolla varmistetaan tulevaisuuden ammattilaisten ammatillinen osaaminen.

### *Lopuksi*

Edellä on käsitelty lukuisia hallituksen esitykseen sisältyviä ongelmakohtia, jotka ovat vain murto-osa kokonaisuudesta. Näillä perustein on syytä katsoa, että uudistusta ei tule esitetyssä muodossa viedä eteenpäin. Hallituksen esitykseen sisältyy useita riskejä erityisesti sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

**Valiokunnan lausunto SiVL 5/2021 vp**  
**Eriävä mielipide 2**

Aito huoli on, että kun sosiaali- ja terveystalveluiden yhteys kuntiin katkeaa, heikkenee yhteistyö eri palveluiden välillä. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella jää epäselväksi, miten varmistetaan palveluiden saumaton yhteistoiminta esimerkiksi varhaiskasvatuksen ja neuvoloiden sekä oppilaitosten ja opiskeluhuollon välillä.

Kokoomuksen valiokuntaryhmä ei hyväksy, että sivistysvaliokunnan myötävaikutuksella uudistetaan sosiaali- ja terveystalvelut siten, että lasten ja nuorten oikeus laadukkaaseen varhaiskasvatukseen ja koulutukseen vaarantuu ja kuntalaisille tärkeät hyvinvointipalvelut heikkenevät.

***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 15.4.2021

Sari Multala kok  
Paula Risikko kok  
Sofia Vikman kok