

Asia: VN/13111/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi sosiaalialan osaamiskeskustoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 ja 4 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausunnonantajan näkemykset osaamiskeskusten toimialueista (1 §)

Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto Sosnet pitää kannatettavana asetusluonnoksessa asetettua tavoitetta koota sosiaalialan osaamiskeskustoiminta hyvinvointialueiden yhteistoiminta-alueille (5) siten, että jatkossa kullakin yhteistyöalueella (YTA-alue) olisi yksi osaamiskeskus. Tämän lisäksi olisi yksi ruotsinkielinen sosiaalialan osaamiskeskus, jonka toiminta-alue kattaisi koko maan. Esitetty muutos vähentäisi osaamiskeskusten määrää nykyisestä yhdeksästä (tai käytännössä kymmenestä, kun Etelä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus on sopimuksella jaettu kahdeksi) osaamiskeskuksesta kuuteen sosiaalialan osaamiskeskukseen.

Ehdotettu muutos on erittäin tervetullut, sillä se selkeyttäisi sosiaalialan osaamiskeskustoimintaa sillä tavoin, että ne olisivat hallinnollisesti organisoituneet palvelujärjestelmän rakennetta vastaavalla tavalla. Tällä hetkellä YTA-alueen hyvinvointialueet voivat kuulua eri osaamiskeskuksen alaisuuteen – ja päinvastoin.

Muutos tuottaisi myös aikaisempaa selkeämmin kannusteita YTA-alueiden sosiaalihuollon TKKI-rakenteiden luomiseen. Sosiaalihuollosta on puuttunut terveydenhuollossa vakiintuneesti jo pitkään toimineet palvelujen kehittämistä, tutkimusta ja koulutusta tukevat toimintarakenteet, kuten yliopistosairaalat ja keskussairaalat, joissa asiakastyö yhdistyy saumattomasti koulutukseen, tutkimukseen ja kehittämiseen.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota (esim. StVL 8/2022; StVM 36/2022 vp) sosiaalihuollon TKKI-rakenteiden puuttumiseen. Myös parlamentaarinen TKI-työryhmä kiinnitti viime vuonna huomiota suomalaisen TKI-järjestelmän kehittämistarpeisiin ja hyvinvointialueisiin uusina TKI-järjestelmän toimijoina (Valtioneuvoston julkaisuja 2023:13). Sosnetin

arvion mukaan valtioneuvoston asetusluonnoksessa esitetty muutos sosiaalialan osaamiskeskusten hallinnolliseksi uudelleenorganisoinniksi osaksi YTA-alueita ja niiden hyvinvointialueita voi merkittävästi edistää TKKI-rakenteiden luomista sosiaalihuoltoon ja siten kestäväää sosiaalihuollon tutkimusperusteista toimintaa.

Valtioneuvoston asetuksen 1 §:ssä on nimetty viisi sosiaalialan osaamiskeskusta ja määritelty niiden toimialueet. Lisäksi 2 momentissa todetaan, että edellä mainittujen osaamiskeskusten ohella toimii ruotsinkielinen osaamiskeskus, jonka toiminta-alue kattaa koko maan. Esitys on erittäin kannatettava. Myös sosiaalihuoltoon tarvitaan terveydenhuoltoa vastaavan kaltainen rakenne yliopistollisen tutkimuksen ja koulutusyhteistyön toiminnalle. Asetuksessa esitettävä 5+1 sosiaalialan osaamiskeskusten malli mahdollistaa TKKI-yhteistyörakenteen osaamiskeskusten ja sosiaalityön yliopistoyksiköiden välillä, kun toimijoiden lukumäärät ovat lähes vastaavat (sosiaalityön koulutusvastuuyliopistoja on kuusi).

Pykälässä osaamiskeskusten muodostajiksi mainitaan hyvinvointialueet. Perustelumuistion säännöskohtaisissa perusteluissa sivuilla 12–13 todetaan kuitenkin, että osaamiskeskusten voivat muodostaa hyvinvointialueet yhdessä muiden toimijoiden, kuten mm. yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja järjestöjen kanssa. Sosnet pitää tätä kannatettavana. Samalla verkosto pitää tärkeänä kiinnittää huomiota siihen, että nyt esitettävä ratkaisu mahdollistaa sen, että osaamiskeskukset saattavat eri YTA-alueilla organisoiua keskenään hyvinkin eri tavoin. Sosnet pitää tätä ongelmallisena. Osaamiskeskusten organisoinniksessa on haluttu mahdollistaa erilaiset hallinnolliset ratkaisut (sopimuspohjaisuus, osakeyhtiö, yhdistys, tai muu yksityisoikeudellinen yhteisö). Hallinnollisten ratkaisujen erilaisuus on ollut ongelma osaamiskeskusten ohjauksessa ja säädösmuutoksissa. Sosnet pitää tärkeänä, että jatkossa siirryttäisiin vain yhdenlaiseen osaamiskeskusten organisoinniksmalliin.

Perustelumuistiossa korostetaan kahteen kertaan, että tämä esitetty sääntely ei estäisi nykyisiä osaamiskeskuksia jatkamasta toimintaansa, tosin tällöin toimintaa olisi jatkettava ilman sosiaalialan osaamiskeskusille ohjattua valtionavustusta. Sosnet pitää tehtyä linjausta hyvin ongelmallisena. Mikäli jokin tai jotkut osaamiskeskukset haluavat välttämättä jatkaa toimintaansa, syntyy tilanne, jossa maassa on asetuksen tarkoittamia sosiaalialan osaamiskeskuksia ja muita osaamiskeskuksia. Tämä tilanne olisi hankala ja sekava. Sosnet pitäisi parempana, että tässä esityksessä linjattaisiin selkeästi, että sosiaalialan osaamiskeskukset on organisoiava tämän asetuksen mukaisiksi osaamiskeskusiksi. Mahdollisia muita kehittämisenratkaisuja ei tulisi kutsua sosiaalialan osaamiskeskusiksi.

Valtioneuvoston asetusluonnoksen sinänsä hyvästä ja kannatettavasta tavoitteesta huolimatta siihen sisältyy myös huolenaiheita, erityisesti rahoituksen leikkauksen, osalta. Lisäksi vuodelle 2025 annettu tutkimustiedon jalkauttamisen erityistehtävä sidottuna varsin lyhyeen siirtymäaikaan aiheuttaa merkittäviä haasteita. Sosnet käsittelee näitä ongelmakohtia tarkemmin lausunnon myöhemmissä kohdissa.

Lausunnonantajan näkemykset erityisen valtionavustuksen perusteista (4 §)

Asetusluonnoksen 4 §:ään kirjatut erityiset valtionavustuksen perusteet on kannatettavia. On tarkoituksenmukaista ja kannatettavaa, että Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskukselle osoitetaan erillinen resurssi saamenkielisen väestön palvelutarpeiden kehittämistarpeisiin. Esitetty rahoitusosuus 1,5 % on kuitenkin aivan riittämätön tehtävän toteuttamiseen huomioiden osaamiskeskusten pienenevä valtakunnallinen rahoituksen kokonaismäärä.

Lausunnonantajan näkemykset voimaantulosta

Osaamiskeskusten hallinnolliselle uudelleenorganisoinnille asetettu aikataulu on varsin kireä. Sosnet pitää erittäin tärkeänä, että sosiaalihuollon TKKI-rakenteen edistämistä kiirehdytetään. Sosiaalihuolto tarvitsee nopeasti YTA-alueille kansalliset sosiaalihuollon TKKI-rakenteet ja jonkinlaisen sillanpääaseman, joka voisi toimia alustana myös muille alan tärkeille uudistuksille, esim. erikoisosaamisen ja -palveluiden porrastus, joita alkuvuodesta 2024 valmistuneissa sosiaali- ja terveysministeriön tilaamissa selvityshenkilöraporteissa (Heikkilä & Marjamäki 2024; Muuri & Pohjola 2024).

Asetusluonnos on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2025, jolloin alueille jää asetuksen vahvistamisen jälkeen käytännössä reilusti alle vuosi aikaa nykyisin toimivien osaamiskeskusten sopimusten purkamiseen, ja siitä seuraavien muutosten hoitamiseen. Samanaikaisesti tulisi neuvotella ja sopia uusien osaamiskeskusten perustamisesta. Muutos vaikuttaa keskeisesti osaamiskeskusten mm. omaisuuteen, henkilöstöön, tiloihin, laitteisiin sekä meneillään oleviin hankkeisiin. Muutoksen valmistelu tulee sitomaan erityisesti osaamiskeskusten perushenkilöstön voimavaroja, mutta yhtä lailla muutos vaatii myös hyvinvointialueiden ja muiden toimijoiden henkilöstöresursseja.

Onko asetusmuutoksen olennaisia vaikutuksia arvioitu riittävästi? Mitä muita olennaisia vaikutuksia asetusmuutoksella voidaan arvioida olevan?

Asetusluonnoksessa erittäin ongelmallisena voi pitää sitä, että osaamiskeskusten hallinnollinen organisoituminen on kytketty hallituksen kehysriihessä kirjattuun säästöavoitteeseen. Kuten esitysluonnoksesta ilmenee, sosiaalialan osaamiskeskustoiminnan rahoitusta, joka oli alun perin 3 miljoonaa euroa, ei ole nostettu kustannuskehitystä vastaavasti koko niiden lähes neljännesvuosisadan mittaisena toiminta-aikana. Sen sijaan rahoitusta on useita kertoja leikattu. Kuluvana vuonna 2024 rahoituksen suuruus on 2,45 miljoonaa euroa. Kehysriihessä linjatun mukaisesti valtionavustuksen määrä olisi jatkossa 1,25 miljoonaa euroa, eli käytännössä rahoitus vähenisi lähes puoleen edelliseen vuoteen verrattuna tasosta. Tätä ei voida pitää hyväksyttävänä.

Tämän ongelman väistämiseksi esitysluonnoksessa ehdotetaan sosiaalialan osaamiskeskuksille lisärahoitusta vuodelle 2025 siirtämällä 1 miljoonaa euroa sosiaalityön yliopistollisen tutkimuksen valtionrahoituksesta. Osaamiskeskusten vuoden 2025 valtionavustuspäätöksissä osaamiskeskuksille ohjattaisiin ja painotettaisiin sosiaalityön tutkimuksen levittämistä ja jalkautumistehtävää. Perustelumuiotissa todetaan, että osaamiskeskuksilla on tähänkin mennessä ollut sosiaalityön tutkimuksessa merkittävä rooli ja että sosiaalihuollosta puuttuvat Duodecimin ja Hotuksen kaltaiset rakenteet, jotka jalostaisivat tutkimustietoa ja muokkaisivat tutkimukseen perustuvia toimintakäytäntösuosituksia. Sosnetin arvion mukaan on epärealistista ajatella, että keskellä

mittavaa hallinnollista uudelleenorganisointumista osaamiskeskukset voisivat ottaa muistiossa kuvattua tehtävää hoidettavakseen. On totta, että sosiaalihuollosta puuttuvat kuvatun kaltaiset rakenteet ns. käypä sosiaalityö -suositusten laatimiseksi, mutta tätä valtakunnallisesti keskitetysti hoidettavaa vaativaa tehtävää ei voida ajatella hajautettavaksi kuudelle osaamiskeskukselle. Lisäksi on huomattava, että käytännössä eri sosiaalialan osaamiskeskusten tutkimusosaaminen on vaihtelevaa. Esitetyn kaltaisissa tehtävissä olisi tärkeä varmentaa selkeä yhteistyö yliopistojen kanssa.

Esityksestä täysin avoimeksi jää, miten tätä tutkimuksen jalkauttamistehtävää hoidettaisiin vuoden 2025 jälkeen. Edellä todetun lisäksi lisäksi on huomioitava, että osaamiskeskuksille myönnetty rahoitustaso ei ole tähänkään mennessä riittänyt lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Näin ollen ei ole realistista ajatella, että ne voisivat aiemmalla rahoitustasolla hoitaa uutta tehtävää samanaikaisesti, kun niiden on hoidettava osaamiskeskusten hallinnollinen uudelleenorganisointuminen.

Kehittämistyö on hyvinvointialueiden lakisääteinen tehtävä. Tästä huolimatta hallituksen esityksen perustelumuiotiossa ei missään viitata siihen, että valtionosuuden lisäksi hyvinvointialueiden tulisi osallistua YTA-alueensa sosiaalialan osaamiskeskuksen rahoitukseen. Muistiossa mainitaan vain hankerahoitukset ja palvelujen myynti.

Muita yleisiä huomioita asetusmuutoksesta

Valtioneuvoston asetusluonnoksella ei ole tarkoitus muuttaa osaamiskeskuksen tehtäviä, joista säädetään osaamiskeskuslaissa (1230/2001). Sosnet kiinnittää huomiota siihen, että jatkossa tämän asetuksen säätämisen ja osaamiskeskusten vakiintumisen jälkeen on tärkeää tarkastella jatkovalmisteluna osaamiskeskuksille laissa säädettyjä tehtäviä. YTA-tasolle rakentuva sosiaalialan osaamiskeskustoiminta, joka on kiinteä osa sosiaali- ja terveydenhuollon TKKI-rakennetta, voi aiheuttaa muutostarpeita osaamiskeskuslaissa säädettyihin osaamiskeskusten tehtäviin. Tämän sääntelyn muutostarpeita tulee arvioida tulevina vuosina. Samalla on tarkasteltava sosiaalihuollon valtakunnallinen rakenne ja tehtävät, mm. käypä sosiaalityö suositusten valmistelemiseksi.

Sosiaalialan osaamiskeskukset ovat olleet sosiaalihuollon kehittymisen ja myös eri toimijoiden kansallisen verkostoitumisen näkökulmasta merkittäviä toimijoita. Erityisesti osaamiskeskusjohtajien verkosto on edistänyt sosiaalihuoltoa merkittäväällä tavalla. Organisoitumistavastaan johtuen osaamiskeskukset ovat olleet itsenäisiä toimijoita, joilla on ollut vapaus ottaa kantaa ja toimia asiantuntijana sosiaalihuollon asioissa. YTA-rakenteisiin muodostuvien uusien sosiaalialan osaamiskeskusten valmistelussa ja toimeenpanossa on kiinnitettävä huomiota siihen, että tämä alalle arvokas ja riippumaton sosiaalihuollon asiantuntija-asema turvataan jatkossakin.

Lähteinen Sanna
Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto