

Sosnetin puheenjohtaja, sosiaalityön professori Marjo Kuronen, Jyväskylän yliopisto
marjo.kuronen@juu.fi, p. 040 805 4231

Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle

Asiantuntijalausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 15/2017 vp)

Sosiaalityön valtakunnallinen yliopistoverkosto Sosnet kiittää tilaisuudesta esittää näkemyksensä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain koulutusta, tutkimusta ja kehittämistä koskevista esityksistä. Eduskunnassa käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen vaikutukset sosiaalihuollon ja erityisesti sosiaalityön yliopistolliseen koulutus-, tutkimus- ja kehittämistyöhön ovat merkittäviä. Sosiaalityön koulutus on sosiaalihuollon ainoa yliopistotasoinen ammatinharjoittamisoikeuden tuottava koulutus. Yliopistojen asemaan ja toimintaan vaikuttaa olennaisesti, miten koulutus, tutkimus ja kehittämistoiminta jatkossa organisoidaan sekä minkälaisen roolin yliopistot saavat maakunnissa ja niiden yhteistyöalueilla. Uudistus mahdollistaa sosiaalihuollon perus- ja erityispalvelujen tutkimus- ja kehittämistoiminnan vahvistumisen ja siten parantaa edellytyksiä vaikuttaviin palveluihin. Sosiaalityön koulutuksen ja tutkimuksen vastuuyliopistot haluavat olla mukana sote-uudistuksen valmistelussa ja toimeenpanossa niin valtakunnallisesti kuin myös maakunnissa ja niiden viidellä yhteistyöalueella.

Lausunnon keskeisimmät huomiot ovat:

- 1) Sote-uudistuksen toteutuminen edellyttää terveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhdenvertaista huomiointia. Siksi sosiaalihuollolle ja terveydenhuollolle tulee luoda lainsäädännöllä yhdenvertaiset mahdollisuudet, rakenteet ja rahoitusjärjestelmät myös koulutuksessa, tutkimuksessa ja kehittämisessä. Samalla säädösten tulee kuitenkin tunnistaa sosiaalihuollon koulutuksen ja tutkimuksen erityispiirteet.
- 2) Järjestämislakia koskevassa esityksessä on erittäin myönteistä, että se laajentaa nykyisin vain terveydenhuoltoa koskevan koulutuksen ja tutkimuksen valtion korvausmenettelyn koskemaan sosiaalihuoltoa. Pykälien muotoilu vaatii kuitenkin jatkotyöstämistä ja täsmentämistä.
- 3) Sosiaalihuollon osalta valtion korvausten tulee koskea sosiaalityön yliopistollista peruskoulutusta (erityisesti käytännön harjoittelua) ja erikoistumiskoulutusta sekä sosiaalihuollon tutkimusta. Tämä tulee selkeästi ilmaista järjestämislain pykälissä ja lain yksityiskohtaisissa perusteluissa, vaikka myöhemmin valmisteltaisiin sosiaali- ja terveysministeriön tarkentava asetus.
- 4) Järjestämislakiesitys antaa maakunnille veloitteen tutkimukseen ja kehittämiseen, mutta ei kuitenkaan ota kantaa kehittämistoiminnan organisointiin ja rakenteisiin. On välttämätöntä, että tutkimus- ja kehittämistoiminta organisoidaan valtakunnallisesti yhtenäisesti niin, että kullekin viidelle yhteistyöalueelle perustetaan sosiaali- ja terveydenhuollon osaamiskeskus, jolla on alueellisia toimipisteitä kussakin maakunnassa.
- 5) Yliopistojen perustehtävään kuuluvan sosiaalitieteellisen, erityisesti sosiaalityön tutkimuksen edellytykset on turvattava vastaavilla rakenteilla kuin terveydenhuollon tutkimuksessa (lääketiede, hoitotiede), samalla huomioiden sosiaalitieteellisen tutkimustoiminnan erityispiirteet.

Yleiset perustelut sosiaalihuollon koulutuksen ja tutkimuksen vahvistamiselle

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistumisen ja integraation kannalta on välttämätöntä, että yliopistolliseen koulutukseen perustuvaa osaamista ja tutkimukseen perustuvaa kehittämistä vahvistetaan. Taloudellisen tilanteen ja hyvinvointivaltioon ja sen palveluihin kohdistuvien paineiden vuoksi on tärkeää hyödyntää tehokkaasti tutkimustietoa alan kehittämisessä. Lisäksi sote-uudistus tuottaa aivan uudenlaisia tutkimuksellisia tiedontarpeita. Siksi on välttämätöntä integroida koulutus ja tutkimus vahvasti sote-palveluiden järjestämiseen, tuottamiseen ja kehittämiseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon koulutus- ja tutkimustoimintaa koskevien periaatteiden, rakenteiden ja säästösten tulee olla yhdenmukaisia ja molemmilla aloilla tulee olla yhdenvertaiset mahdollisuudet kehittämiselle, osaamisen edistämiseksi ja tietoperustan rakentumiselle. Eduskunnassa käsiteltävänä olevan lakikokonaisuus antaakin uudenlaiset edellytykset sosiaalihuollon yliopistolliselle koulutukselle ja tutkimukselle, sillä se laajentaa nykyisin vain terveydenhuoltoa koskevan valtion korvausmenettelyn koskemaan myös sosiaalihuoltoa. Sosnet pitää tätä erittäin tärkeänä ja tervetulleena uudistuksena.

Sosiaalihuollon yliopistollisella koulutuksella ja tutkimuksella on kuitenkin tiettyjä erityispiirteitä, jotka on tärkeä lainvalmistelussa huomioida. Terveydenhuoltoon verrattuna sosiaalihuollosta mm. puuttuu yliopistollisia keskussairaaloita vastaavat toimintayksiköt, joissa yhdistyvät tieteellinen tutkimus, tieteellisyysammattillinen koulutus ja käytännön työ. Sosiaalityön koulutus ja tutkimus toteutuu läheisessä yhteistyössä sosiaalihuollon kentän kanssa mm. käytännön harjoittelujen muodossa ja sosiaalityössä on jatkuvasti vahvistettu alan käytäntöihin liittyvää tutkimusta. Sosiaalihuollon organisaatiot eivät kuitenkaan ole vahvasti tutkimuksellisesti profiloituneita ja niiden tutkimus- ja kehittämistoiminnan mittakaava on nykyisellään vaatimaton. Lisäksi alueiden ja yliopistojen sosiaalityön yhteisvirat eivät ole kehittyneet riittävässä määrin (vrt. lääketieteen/hoitotyön sivuvirkajärjestelmä). Tutkimusta tukevien rakenteiden puuttumisen ja taloudellisten resurssien vähäisyyden vuoksi sosiaalihuollon tutkimus ei ole ollut samalla tavalla pitkäjänteistä ja kasautuvaa kuin terveydenhuollossa. Erityisesti lasten ja perheiden palveluiden tiedontuotannon ja tutkimuksellisen tiedon ohuuteen on kiinnitetty huomiota useissa viimeaikaisissa selvityksissä. Vahvaa tietopohjaa tarvitaan niin asiakkaiden profiloimiseen, palvelutarpeen arvioimiseen kuin vaikuttavien menetelmien ja palveluiden kehittämiseksi. Sosiaalihuollossa puuttuu niin väestötasoisia tietoa kansalaisten hyvinvoinnin vajeista ja sosiaalisesta eriarvoisuudesta kuin monista palveluihin ja asiakkaisiin liittyvistä peruskysymyksistä. *Odotamme sote-uudistuksen tuovan kipeästi kaivattuja parannuksia sosiaalihuollon tutkimuksen ja koulutuksen asemaan.*

Esityksessä maakunnan tehtävänä on vastata alueensa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisestä sekä alue- ja organisaatorajat ylittävästä kehittämisyhteistyöstä. Sote-järjestämislakiesitys ei kuitenkaan ota kantaa siihen, miten kehittämistoiminta tulisi organisoida tai siihen, onko maahan tarkoitus luoda yhteinäiset kehittämisen rakenteet. On vaarana, että eri alueilla ja maakunnissa kehittäminen toteutuu keskenään varsin erilaisten ratkaisujen turvin, jolloin sen yhdenvertaiset edellytykset vaarantuvat maan eri osissa. Lisäksi esimerkiksi yliopistoilla voi olla vaikeuksia löytää paikkaansa ja osallistua koulutusta ja tutkimusta koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon eri maakuntien sisällä olevissa hajanaisissa rakenteissa ja verkostoissa.

Maakunnat tarvitsevat tuekseen selkeästi organisoidun sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimus- ja kehittämistoiminnan niin palveluiden tuottamisen kuin myös maakuntien strategisen ja operatiivisen johtamisen tueksi. Myös kuntatasolla tapahtuva kehittämistoiminta on edelleen merkittävää, sillä esimerkiksi lasten palveluista huomattava osa jää edelleen kunnan vastuualueelle (esimerkiksi varhaiskasvatus, opetustoimi ja nuorisotyö). Siksi kehittämisrakenteiden yhteys myös kuntien kehittämistoimintaan on tarpeen varmistaa lailla.

Maakuntia laajemmat ja valtakunnallista yhteistyötä edellyttävät tutkimuksen, koulutuksen ja kehittämisen tehtävät tarvitsevat omat rakenteensa. Monet sosiaali- ja terveydenhuollon koulutuksen, tutkimuksen ja kehittämisen kysymykset liittyvät tulevien maakuntien yhteistyöalueiden tehtäviin. Sosnetin näkemyksen mukaan kehittämis- ja tutkimustoiminta edellyttää vahvaa koordinaatiota. Siksi on perusteltua, että se organisoidaan verkostomaisilla rakenteilla sote-yhteistyöalueittain. Näin turvattaisiin tutkituun tietoon perustuva alan tietojohdaminen, palveluiden kehittäminen ja tutkittujen työmenetelmien toteutuminen eri alueilla keskenään riittävän yhdenmukaisesti sekä riittävät voimavarat omaavat yksiköt tehtävien toteuttamiseen.

Yksityiskohtaiset kommentit sote-järjestämislaista koulutuksen ja tutkimuksen osalta

Hallituksen esitys eduskunnalle sisältää monia erittäin myönteisiä ja pitkään odotettuja edistysaskelia sosiaalihuollon yliopistolliselle koulutukselle ja tutkimukselle, mutta ehdotetun sääntelyn väljyys jättää osittain tulkinnanvaraa. Siksi Sosnet pitää tärkeänä, että jatkovalmistelu ja myös asetustasoinen sääntely tehdään riittävällä tarkkuudella.

Sosnet haluaa nostaa esiin erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseen, koulutukseen ja tutkimukseen liittyvät sote-järjestämislakiesityksen kohdat (23 §, 35 §, 38–44 §). *Lain jatkovalmistelussa on tarpeen kiinnittää huomiota sosiaalihuollon, sosiaalityön koulutuksen ja sosiaalitieteellisen tutkimuksen erityispiirteisiin suhteessa terveydenhuoltoon ja huomioida ne koulutuksen ja tutkimustoiminnan järjestämisessä ja kustannusten korvaamisessa.*

23 § Palvelun tuottajan velvollisuudet: On erittäin myönteistä, että kaikkien palveluntuottajien on otettava vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon opiskelijoiden koulutukseen osallistumisesta. Uudistuksessa on tarpeen varmistaa alan ammattihenkilöiden koulutukseen kuuluvan käytännön harjoittelun toteutumisen edellytykset niin, että harjoittelupaikkoja on koordinoitusti saatavilla eri koulutuksissa mukana olleille opiskelijoille ja harjoittelupaikkojen löytäminen olisi mahdollisimman vaivatonta.

35 § Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoiminta maakunnassa: Kuten lakiesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, tähän mennessä sosiaalialan osaamiskeskukset ovat huolehtineet sosiaalialan kehittämisestä, perusterveydenhuollon yksiköt perusterveydenhuollon kehittämisestä ja erikoissairaanhoidon kehittämistä on tehty vaihtelevasti eri sairaanhoitopiireissä. Niiden toiminta on useimmiten ollut ylimaakunnallista. Pykälän muotoiluista tai sen yksityiskohtaisista perusteluista ei käy suoraan ilmi, miten kehittämistoiminta aiotaan maakunnissa ja niiden viidellä yhteistyöalueella jatkossa rakentaa. Tästä olisi tarpeen säätää tarkemmin. Muutoin on vaarana, että eri alueilla kehittämisen ja tutkimuksen edellytykset muodostuvat hyvin erilaisiksi. Samoin tulee huolehtia siitä, että kehittämistyölle turvataan riittävät henkilöstö- ja toimintaresurssit. Kuten pykälän perusteluissakin todetaan: ”Useimmat (nykyiset) sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissyksiköt ovat pieniä, ja niiden pysyvä henkilöstö on muutaman henkilön suuruinen. Rahoituksesta suuri osa tulee ulkopuolisista hankkeista.” Jotta maakunnat voisivat vastata kehittämistehtävistään, on siihen osoitettava riittävä resursointi. Perusteluissa muistutetaan kehittämistyön yhteistyöstä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kanssa, joka sekään ei voi toteutua ilman erillistä resursointia. Tässä yhteistyössä sivuvirkajärjestelmän rakentaminen myös sosiaalityöhön olisi tarkoituksenmukaista.

Niiden maakuntien, joiden alueella toimii yliopistollinen sairaala, tulee esityksen mukaan sovittaa yhteen kehittämistoimintansa muiden samaan yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoiminnan yhteistyöstä. Ko. maakuntien on tehtävä yhteistyötä uusien mene-

telmien, tuotteiden ja palvelujen kehittämisessä sekä osaamistarpeen arvioinnin ja ammatillisen osaamisen kehittämiseksi eri tahojen, kuten korkeakoulujen ja järjestöjen kanssa. Mainittujen maakuntien tehtävänä olisi siten edistää maakuntien järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenmuukaista ja tutkimukseen perustuvaa kehittämistä sekä siihen liittyvää yhteistyötä. Näille alueille tulisi sijoitua myös nykyisten sosiaalialan osaamiskeskusten tehtävien rakentuminen, jossa kehittäminen ja tutkimus on tärkeä saada tukemaan toisiaan. Tästä ylimaakunnallisesta kehittämistehtävästä tulisi säätää selkeästi 2 momentissa. Sopimuksellisuus jättää kehittämisrakenteen muodostumisen liian yleiselle tasolle. *Pykälän muotoilujen perusteella myös yliopistojen kanssa tehtävä yhteistyö rakentuu erityisesti laajempien maakuntien yhteistyöalueiden kanssa. Tätä yhteistyötä varten tarvitaan koulutuksen, tutkimuksen ja kehittämisen yhteiset rakenteet yhteistyöalueille.*

Tutkimus- ja kehittämis yhteistyö pitäisi laajentaa velvoittamaan kaikkia palveluntuottajia, myös yksityisiä yrityksiä.

38 § Koulutuskorvaus: Pykälän mukaan valtion varoista voidaan korvata kustannuksia, jotka aiheutuvat sosiaalihuollon ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden yliopistotasoisesta koulutuksesta ja siihen liittyvästä käytännön harjoittelusta. *Pykälä laajentaa nykyisiä koulutuskorvauksen käytäntöjä koskemaan myös sosiaalihuoltoa, mikä on erittäin tärkeä ja tervetullut uudistus.* Sosiaalihuollon osalta tämä koskee sosiaalityön kandidaatin ja maisterin tutkintoja, jotka yhdessä muodostavat sosiaalihuollon ainoan ammatillisen pätevyyden tuottavan yliopistotason koulutuksen. Sosiaalityön koulutukseen kuuluu lakisääteisesti pakollinen käytännön harjoittelu. Pykälän perusteluissa mainitaankin erikseen sosiaalityön koulutus ja myös sosiaalityön erikoistumiskoulutukset. Erikoissosiaalityöntekijän koulutuksen rahoitus on jo pitkään ollut epävakaa pohjalla, joten valtion rahoituksen kohdentuminen myös erikoissosiaalityöntekijän koulutukseen (erikoistumiskoulutus 70 op) luo erittäin tärkeitä edellytyksiä tutkimustietoon pohjautuvan osaamisen, työkäytäntöjen ja palvelujen kehittämiselle sosiaalihuollossa. Samalla se luo mahdollisuuden rakentaa maakuntiin erikoissosiaalityöntekijöitä sisältävän henkilöstörakenteen, mikä mahdollistaa sosiaalityössä tarvittavan erityisosaamisen kehittymisen.

Tähän saakka yliopistot ovat maksaneet sosiaalityön peruskoulutuksen käytännön opetuksesta aiheutuvat kustannukset harjoittelupaikoille ja opiskelijoiden ohjaajina toimiville sosiaalityöntekijöille. Käytännöt ovat olleet kirjavia, sillä yliopistoissa palkkiot ovat olleet erisuuruisia ja täysin alimitoitettuja käytännön opetuksen merkitykseen ja ohjaajien vastuuseen ja työpanokseen nähden. Jatkossa *koulutuskorvausten tulisi olla riittäviä kattamaan käytännön opetuksesta harjoittelupaikoille aiheutuvat kustannukset.*

Pykälässä todetaan, että koulutuskorvaus maksettaisiin sille maakunnalle, joka ylläpitää yliopistollista sairaalaa ja että korvauksen maksamisen edellytyksenä on yhteistyöalueen maakuntien ja koulutusta antavien yliopistojen välinen yhteistyösopimus. Tulevissa sosiaali- ja terveydenhuollon maakunnallisissa rakenteissa on oletettavaa, että valtaosa sosiaalityön käytännön opetuksesta tulee toteutumaan maakuntien liikelaitoksissa ja niissä toimivien sosiaalityöntekijöiden ohjauksessa, osin erityispalveluita tarjoavissa toimipisteissä, yksityisten palveluntuottajien organisaatioissa, järjestöissä ja valvontaorganisaatioissa. *Sosiaalityön koulutuksen kannalta on tarkoituksenmukaista, että uudessa järjestelmässä opiskelijoilla on monipuoliset mahdollisuudet suorittaa harjoitteluja erilaisissa organisaatioissa. Korvausjärjestelyistä tulee tehdä selkeät ja mahdollisimman vähän työllistäviä niin maakunnalle, harjoittelupaikoille kuin yliopistollekin.*

Pykälän perusteluissa todetaan myös, että maakunnan ja yliopiston kesken solmittava koulutus sopimus voisi olla yhteinen kaikille korvauksen piirissä oleville koulutuksille, tai se voitaisiin tehdä myös koulutusohjelmakohtaisesti. Tätä on tarpeen selvittää tarkemmin lain astuttua voimaan yhteistyössä koulutusorganisaatioiden kanssa.

39 § Alueelliset tutkimustoimikunnat ja 40 § Yliopistotasaisen sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen rahoitus: Pykälän sisältämät esitykset ovat erittäin tervetulleita ja sosiaali- ja terveydenhuollon integraation toteutumisen kannalta myös välttämättömiä uudistuksia. Lakiesityksessä nostetaan sosiaalitieteellinen tutkimus lääketieteellisen ja terveydenhuollon tutkimuksen rinnalle. Sosiaalitieteellisen tutkimuksen osalta sosiaalityön tutkimuksella on keskeinen merkitys. Sosnet esittää pykälän muotoiluksi sosiaalitieiden, erityisesti sosiaalityön tutkimus.

Pykälän osalta on kuitenkin otettava huomioon sosiaalitieteellisen tutkimuksen ja sen organisoinnin erityispiirteet lääketieteelliseen tutkimukseen verrattuna. Siksi on ensinnäkin *tärkeää, että 39 §:ssä esitetyissä alueellisissa tutkimustoimikunnissa on riittävä sosiaalitieteellinen, erityisesti sosiaalityön tutkimuksen ja myös alueen yliopistojen edustus.* Pykälän muotoilu ”edustus yhteistyöalueen maakuntien toimintayksiköistä” on epäselvä. *Yliopistojen mukanaolo tutkimustoimikunnissa tulisi kirjata näkyviin.* Sen lisäksi, että sosiaali- ja terveysministeriö määritteli yhteistyössä tutkimustoimikuntien kanssa yliopistotasaisen tutkimuksen painoalueet ja tavoitteet nelivuotiskausittain, Sosnet ehdottaa laadittavaksi myös alueellisen sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimusohjelman, joka ottaisi huomioon juuri kyseisen maakunnan tutkimukselliset tarpeet.

40 § koskee yliopistotasaisen sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen rahoitusta. Rahoituksen jakaisivat alueelliset tutkimustoimikunnat hakemusten perusteella, mikä on perusteltua. Tämä kuitenkin *edellyttää, että tutkimustoimikunnissa olisi riittävä sosiaalitieteellinen, ja erityisesti sosiaalityön tutkimuksen asiantuntemus.* Pykälän muotoilujen osalta olisi siten tarpeen huomioida nykyistä paremmin sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen erot ja perinteet. Sosiaalihuollossa ei ole olemassa lääketieteellisen /hoitotieteellisen tutkimuksen kaltaista sivuvirkajärjestelmää, jossa alan tutkijat toimivat sekä yliopiston lääketieteellisessä tiedekunnassa että yliopistosairaalassa, ja voivat sitä kautta hakea tutkimusrahoitusta. Korkeatasoista sosiaalitieteellistä tutkimusta tehdään lähes yksinomaan yliopistoissa ja joissakin valtakunnallisissa tutkimuslaitoksissa, vaikkakin tiiviissä yhteistyössä alan käytännön toimijoiden ja toimintayksiköiden kanssa. Näin ollen esitetty pykälän muotoilu on erittäin ongelmallinen sosiaalitieteellisen tutkimuksen kannalta. *Sosnet esittää, että lakiesityksen jatkovalmistelussa huomioitaisiin nykyistä paremmin sosiaalitieteellisen tutkimuksen erityispiirteet, perinteet ja tutkimuksen arviointikriteerit niin, että sosiaalitieteellinen tutkimus voisi saada tässä rahoitusmuodossa yhdenvertaisen aseman lääketieteellisen ja muun terveydenhuollon tutkimuksen kanssa.*

Asetuksenantovaltuutus 44 §: Lakiesityksessä todetaan, että koulutuksesta ja tutkimuksesta suoritettavan korvauksen suuruudesta ja korvauksen maksamiseen liittyvistä menettelyistä säädettäisiin myöhemmin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Lakiesityksessä monet niitä koskevat yksityiskohdat jäävätkin avoimiksi. Esimerkiksi lain pykälistä puuttuu maininta valtionkorvauksesta erikoistyöntekijäkoulutukseen, mikä jää nyt kokonaan asetuksen varaan. Tämä on välttämätöntä korjata lakiesityksen pykäliin. Koulutus- ja tutkimustoiminnan resursoinnin ja mielekkään toteutumisen kannalta asetuksen sisältö on oleellinen ja siksi *on tärkeää, että sen sisällöistä neuvotellaan yliopistojen kanssa sekä huomioidaan sosiaalityön koulutuksen ja tutkimuksen erityispiirteet.*