

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Asiantuntijalausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 15/2017 vp) ja Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 15/2018 vp)

Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto Sosnet kiittää tilaisuudesta esittää kirjallisesti näkemyksensä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaita ja valinnanvapauslaista erityisesti koulutuksen järjestämisen ja tutkimus- ja koulutuskorvausten osalta. Esitetty valinnanvapauslaki ei sisällä tältä osin merkittäviä kirjauksia, mutta sen sijaan sote-järjestämisalakia koskevan hallituksen esityksen vaikutukset sosiaalityön yliopistolliseen koulutukseen ja tutkimukseen ovat huomattavia. Sosiaalityön koulutus on sosiaalihuollon ainoa yliopistotasoinen ammatinharjoittamisoikeuden tuottava koulutus. Yliopistojen asemaan ja toimintaan vaikuttaa olennaisesti, miten koulutus ja tutkimus jatkossa organisoidaan sekä minikälaisen roolin yliopistot saavat maakunnissa ja niiden yhteistyöalueilla. Olennaista on myös sosiaalityön koulutusta ja tutkimusta koskevat valtion korvaukset. Sosiaalihuollon asiakkailla on oikeus tutkimustietoon pohjautuviin palveluihin. Järjestämislaisissa esitettävä sosiaalihuollon koulutus- ja tutkimustoiminnan vahvistuminen parantaa merkittäväällä tavalla edellytyksiä vaikuttaviin palveluihin ja sosiaalityöhön.

Lausunnon keskeisimmät huomiot ovat:

- 1) Sote-uudistuksen toteutuminen edellyttää sosiaalihuollon ja terveydenhuollon yhdenvertaista huomiointia. Siksi sosiaalihuollolle ja terveydenhuollolle tulee luoda lainsäädännöllä yhdenvertaiset mahdollisuudet, rakenteet ja rahoitusjärjestelmät myös koulutuksessa ja tutkimuksessa. Samalla säädösten tulee kuitenkin tunnistaa sosiaalihuollon koulutuksen ja tutkimuksen erityispiirteet.
- 2) Järjestämisalakia koskeva esitys laajentaa nykyisin vain terveydenhuoltoa koskevan koulutuksen ja tutkimuksen valtion korvausmenettelyn koskemaan sosiaalihuoltoa. Tämä on erittäin myönteistä, mutta pykälät vaativat jatkotyöstämistä ja täsmentämistä.
- 3) Sosiaalihuollon osalta valtion korvausten tulee koskea sosiaalityön yliopistollista peruskoulutusta (erityisesti käytännön harjoittelua) ja erikoistumiskoulutusta sekä sosiaalityön tutkimusta. Tämä tulee selkeästi ilmaista järjestämislain pykälissä ja lain yksityiskohtaisissa perusteluissa, vaikka myöhemmin valmisteltaisiinkin sosiaali- ja terveysministeriön tarkentava asetus.
- 4) 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. Sote-uudistus tuottaa myös aivan uudenlaisia tutkimuksellisia tiedontarpeita. Siksi *on välttämätöntä integroida koulutus ja tutkimus vahvasti sote-palveluiden järjestämiseen, tuottamiseen ja kehittämiseen (35 § Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistointiminta maakunnassa).*

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 oleva lakikokonaisuus antaakin uudenlaiset edellytykset sosiaalihuollon yliopistolliselle koulutukselle ja tutkimukselle, sillä se laajentaa nykyisin vain terveydenhuoltoa koskevan valtion koulutuksen ja tutkimuksen 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. Sosiaalihuollon kysymyksiin keskittyvänä tieteenalana sosiaalityön tutkimus vastaa ainoana tieteenalana erityisesti alan käytäntöjen kehittämiseen liittyvästä tutkimuksesta vastaavasti, kuten terveydenhuollossa kehittämisestä vastaavina tieteenaloina ovat sen omat tieteenalat, lääketiede ja terveystiede. Terveydenhuoltoon verrattuna sosiaalihuollosta mm. puuttuu yliopistollisia keskussairaaloita vastaavat toimintayksiköt, joissa yhdistyvät tieteellinen tutkimus, tieteellis-ammattillinen koulutus ja käytännön työ. Sosiaalityön koulutus ja tutkimus toteutuvat 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 käytäntöä tukeva tutkimustoiminta ei ole ollut samalla tavalla pitkäjänteistä ja kasautuvaa kuin terveydenhuollossa, eikä sosiaalialalle ole kehittynyt systemaattiseen tutkimusnäyttöön perustuvia työmenetelmiä. Erityisesti lasten ja perheiden palveluiden tiedontuotannon ja tutkimuksellisen tiedon ohuuteen on kiinnitetty huomiota useissa viimeaikaisissa selvityksissä. Vahvaa tietopohjaa tarvitaan niin asiakkaiden profiloinnin, palvelutarpeen arvioinnin kuin vaikuttavien menetelmien ja palveluiden kehittämiseksi. Sosiaalihuollossa puuttuu niin väestöta- soista 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.*

Yksityiskohtaiset kommentit sote-järjestämislaista koulutuksen ja tutkimuksen osalta

Hallituksen esitys sote-järjestämislaiksi 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 lain jatkovalmistelussa kiinnitettäisiin huomiota sosiaalityön koulutuksen ja tutkimuksen erityispiirteisiin suhteessa terveydenhuoltoon ja että*

erityispiirteet huomioitaisiin koulutuksen ja tutkimustoiminnan järjestämisessä ja kustannusten korvaamisessa. Myös lakia tarkentava sosiaali- ja terveysministeriön asetus tulee valmistella riittävällä tarkkuudella.

Sosnet haluaa nostaa esiin erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon koulutukseen ja tutkimukseen liittyvät sote-järjestämislakiesityksen liittyvät kohdat:

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 ja selkeää.

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) neljällä sosiaalityön erikoistumisalalla luo erittäin tärkeitä edellytyksiä tutkimustietoon pohjautuvan osaamisen, työkäytäntöjen ja palvelujen kehittämiseksi sosiaalihuollossa. Samalla se luo mahdollisuuden rakentaa maakuntiin erikoissosiaalityöntekijöitä sisältävän henkilöstörakenteen, mikä mahdollistaa sosiaalityössä tarvittavan erityisosaamisen kehittymisen ja edellytykset vaikuttaville palveluille.

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 ja yliopistoille 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, mutta osin myös esimerkiksi erityispalveluita tarjoavissa toimipisteissä, yksityisten palveluntuottajien organisaatioissa, järjestöissä ja valvontaorganisaatioissa. *Sosiaalityön koulutuksen kannalta on tarkoituksenmukaista, että uudessa järjestelmässä opiskelijoilla on edelleen monipuoliset mahdollisuudet suorittaa harjoitteluja erilaisissa organisaatioissa. Korvausjärjestelyistä tulee tehdä selkeät ja mahdollisimman vähän työllistäviä niin maakunnalle, harjoittelupaikoille kuin yliopistollekin. Korvausjärjestelyissä tulee huomioida, että osa sosiaalityön opiskelijoista suorittaa käytännönharjoittelun oman maakunnan tai yta-alueen ulkopuolella.*

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 koulutus-

ohjelmakohtaisesti. *Sosnetin näkemyksen mukaan harjoittelujen organisointiin ja korvauksiin liittyviä sopimuksia ja käytäntöjä olisi hyvä selvittää valtakunnallisesti lain vahvistamisen jälkeen tiiviissä yhteistyössä koulutusorganisaatioiden kanssa.*

39 § Alueelliset tutkimustoimikunnat ja 40 § Yliopistotasaisen sosiaali- ja terveystieteellisen tutkimuksen rahoitus: Pykälien 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, sillä sosiaalihuollon ainoana tieteenalana sosiaalityö on vastannut alan käytäntöjen kehittämiseen liittyvästä tutkimuksesta vastaavasti, kuten terveydenhuollossa kehittämisestä vastaavina tieteenaloina ovat sen omat tieteenalat, lääketiede ja terveystiede. *Sosnet esittää pykälän muotoiluksi sosiaalitieteiden, 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 sosiaalihuollon tutkimuksen kannalta. Sote-uudistuksen toteutuminen ja palvelujen integraatio edellyttävät sosiaalityön tutkimuksen vahvistamista. Sosiaalityötä tulisi edistää tutkimusperustaisella otteella, jolloin tarpeen on luoda edellytyksiä sosiaalityön käytäntöjen kehittämistutkimukselle työelämän kanssa ja tutkimusnäyttään perustuvien työmenetelmien kehittämiseksi. *Sosnet esittää, että lakiesityksen jatkovalmistelussa huomioitaisiin nykyistä paremmin sosiaalityön tutkimuksen vahvistamisen tarve. Valmistelussa on tarpeen huomioida sosiaalityön tutkimuksen erityispiirteet, perinteet, arviointikriteerit ja resurssit niin, että sosiaalihuollon tutkimus voisi saada yhdenvertaisen aseman lääketieteellisen ja terveystieteellisen tutkimuksen kanssa. Maakuntien yhteistoiminta-alueiden tulisi ottaa vahva rooli tutkimuksen, koulutuksen ja kehittämisen yhteisen rakenteen luomisessa ja sosiaalityön tutkimuksen edellytysten vahvistamisessa. Rakenne edellyttää nykyistä vahvempaa valtion ohjausta sekä lisäksi sote-uudistuksen alkuvaiheessa kansallista kehittämisohjelmaa sosiaalityön tutkimuksen vahvistamiseksi.*

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 jää-

vätkin 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.*

Valtakunnallisen sosiaalityön yliopistoverkoston Sosnetin puolesta

Puheenjohtaja

Timo Harrikari
Professori, Tampereen yliopisto

Suunnittelija

Sanna Lähteinen
Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto, Sosnet