

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 §)

Pohjois-Savon hyvinvointialue pitää kannatettavana asetusluonnoksessa asetettua tavoitetta koota sosiaalialan osaamiskeskustoiminta hyvinvointialueiden yhteistoiminta-alueille (5) siten, että jatkossa kullakin yhteistoiminta-alueella (YTA-alue) olisi yksi osaamiskeskus.

On perusteltua sijoittaa sosiaalialan osaamiskeskukset YTA-alueiden rakenteiden mukaisesti, koska tämä selkiyttää yhteistoiminnan alueellista vastuuta, toimintamandaattia ja työnjakoa. Yhteistoiminta-alueen tasoista yhteistyötä koordinoivat yliopistolliset yhteistyöalueet. Näin mahdollistetaan sosiaalityö- ja kehittämistoiminnan edelleen vahvistaminen. Ehdotettu muutos selkeyttäisi sosiaalialan osaamiskeskustoimintaa siten, että ne olisivat hallinnollisesti organisoituneet palvelujärjestelmän rakennetta vastaavalla tavalla. Tällä hetkellä YTA-alueen hyvinvointialueet voivat kuulua useamman osaamiskeskuksen alaisuuteen – ja päinvastoin. Rakennetta muotoiltaessa on huomioitava myös sosiaalityöntekijöiden yliopistokoulutuksen saatavuus alueilla ja tämän yhteyden vahvistaminen.

Tärkeää uudessa hallintomallissa on valita kullekin alueelle sopiva, kustannusvaikuttava ja selkeä sekä juridisesti säännelty malli, joka yhtäältä tukee sujuvaa käytännön toimintaa laajalla maantieteellisellä alueella ja useiden hyvinvointialueiden ym. kumppaneiden (yliopistot, ammattikorkeakoulut ja tutkimuslaitokset) yhteistyössä, kaikki hyvinvointialueet yhteistyössä tasapuolisesti osallistaen. Yhteistyöalueiden laajuisen osaamiskeskustoiminnan todellisten toimintaedellytysten turvaaminen on käytännössä välttämätöntä.

Sosiaalialan tutkimuksessa ja kehittämisessä kontekstin tuntemus ja alueelliset kehittämisverkostot ovat erittäin tärkeitä sosiaalialan osaamiskeskusten voimavaroja, jotka tulee asianmukaisesti hyödyntää ja turvata tulevissa toimialue ratkaisuisissa. Asetusluonnoksen muistion mukaan on mahdollista, että nykyisen sosiaalialan osaamiskeskuksen pohjalle luodaan yhteistoiminta-alueen tasoinen osaamiskeskus. Perusteltua olisi, että ne alueelliset sosiaalialan osaamiskeskukset jatkaisivat toimintaansa YTA-alueilla, joiden toimialueeseen on tähän mennessä kuulunut yliopistollinen hyvinvointialue. YTA tasoinen toimialuejako on tärkeä lähtökohta, mutta pelkkä

rakenne ei vielä takaa vaikuttavaa yhteistoimintaa koko maassa. Yliopistollisilla hyvinvointialueilla tulisi luoda avaintoimijayhteistyötä tukemaan myös yhteiset toimivat tila- ja toimintaympäristöratkaisut.

Muutos tuottaisi myös aikaisempaa selkeämmin kannusteita YTA-alueitaisten sosiaalihuollon TKKI-rakenteiden luomiseen. Sosiaalihuollosta on puuttunut terveydenhuollossa vakiintuneesti jo pitkään toimineet palvelujen kehittämistä, tutkimusta ja koulutusta tukevat toimintarakenteet, kuten yliopistosairaalat ja keskussairaalat, joissa kliininen potilastyö 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). Valtioneuvoston asetusluonnoksessa esitetty muutos sosiaalialan osaamiskeskusten hallinnolliseksi uudelleenorganisoitumiseksi osaksi YTA-alueita ja niiden hyvinvointialueita voi merkittävästi edistää TKKIO - rakenteiden luomista sosiaalihuoltoon ja siten kestävää 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. Pykälässä osaamiskeskusten muodostajiksi mainitaan vain hyvinvointialueet. Perustelumuiiston säännöskohtaisissa perusteluissa sivuilla 12–13 todetaan kuitenkin, että osaamiskeskuksen voivat muodostaa hyvinvointialueet yhdessä muiden toimijoiden, kuten mm. yliopistojen, ammattikorkeakoulujen ja järjestöjen kanssa. Pohjois-Savon hyvinvointialue pitää tätä kannatettavana.

Valtioneuvoston asetusluonnoksen sinänsä hyvästä ja kannatettavasta tavoitteesta huolimatta siihen sisältyy myös merkittäviä huolenaiheita, erityisesti rahoituksen leikkaukseen, vuodelle 2025 annettuun tutkimustiedon jalkauttamisen erityistehtävään ja siirtymäajan lyhyyteen.

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 1,5 % valtionavustuksen kokonaismäärästä saamenkielisen väestön palvelutarpeiden kehittämistarpeisiin.

Lausunnonantajan näkemykset voimaantulosta

Osaamiskeskusten hallinnolliselle uudelleenorganisoitumiselle asetettu aikataulu on erittäin kireä. Asetusluonnos on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2025, jolloin alueille jää asetuksen vahvistamisen jälkeen 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.

Talouden sopeuttamiseksi asetuksen voimaantulon siirtymäaika on tarpeellinen. Hyvän hallinnon ja kirjanpidon toteuttamisen näkökulmasta muutoksen toteuttaminen ennemmin kalenterivuoden

vaihtuessa olisi helpompaa kuin kesken toimintavuoden. Asetuksen voimaantulon ennakovalmistelut, neuvottelut ja järjestelyt sidosryhmineen vievät koko maata koskevin oman aikansa ja vaativat resursseja etenkin, kun YTA-alueiden laajuisen yhteistyön organisointikin hyvinvointialueilla on vielä kesken ja luottamuksen rakentuminenkin ottaa oman aikansa. Valmistelujen muutosajankohdan selkeyden sekä uuden toimialuejaon onnistumisen tueksi 1 päivänä tammikuuta 2026 tapahtuva voimaantulo olisi esitettyä kannatettavampi. Asetuksen voimaantulo 1.7.2025 edellyttää hyvinvointialueilta pikaisia hallinnollisia toimia, mikä tekee asiasta erittäin haasteellisen.

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 säästötavoitteeseen. Kuten esitysluonnoksesta ilmenee, sosiaalialan osaamiskeskustoiminnan rahoitusta on leikattu pitkällä aikavälillä merkittäviä summia. 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. Asetusluonnoksessa esitetty siirtymäajan lisärahoitus valmisteluihin ja järjestelyihin on välttämätön tulevan YTA-laajuisen organisoitumisen turvaamiseksi.

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. On totta, että sosiaalihuollosta puuttuvat kuvattujen kaltaiset rakenteet ns. käypä sosiaalityö -suositusten laatimiseksi, mutta tätä vaativaa tehtävää ei voida ajatella hajautettavaksi kuudelle osaamiskeskukselle. Lisäksi täysin avoimeksi jää, miten tätä tutkimuksen jalkauttamistehtävää hoidettaisiin vuoden 2025 jälkeen. Edellä todetun lisäksi on huomioitava, että osaamiskeskuksille myönnetty rahoitustaso on tähän mennessäkin häidin tuskin riittänyt lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.

Pohjois-Savon hyvinvointialueen arvion mukaan on epärealistista ajatella, että keskellä mittavaa hallinnollista uudelleen organisoitumista osaamiskeskukset voisivat ottaa muistiossa kuvattua tehtävää hoidettavakseen, kun niiden on hoidettava erittäin paljon työllistävä hallinnollinen muutos. Sosiaalialan osaamiskeskukset ovat toimineet sosiaalialan alueellisina osaamisen kehittäjinä koko maassa yli 20 vuotta. Kun keskusten määrää nopeasti vähennetään ja samaan aikaan osaamiskeskusten valtionavustus ennakoitavasti pienenee, on sote-uudistuksessa tunnistettavissa merkittävä sosiaalialan osaamisen kehittämisen valtakunnallisen ja alueellisen yhteistyön jatkuvuuden riski. Tämä on ristiriidassa hallitusohjelmassa korostettujen TKKI-panostusten ja toisaalta eduskunnan näkemysten kanssa (vrt. lausuma järjestämislakia säädettäessä sekä osaamiskeskusten valtionavustusta v. 2023 lisättäessä) kanssa: sosiaalialan TKKI-toiminnan rakenteita ja resursseja on tuettava/turvattava.

Sote-uudistuksessa on tärkeää huolehtia sosiaalityön ja sosiaalihuollon osaamisen kehittämisen ohjaamisesta nimenomaan sosiaalihuollon asiantuntemuksella sekä kaikkien hyvinvointialueiden tasapuolisella osallistumisella. Hyvinvointialueiden TKKI-rakenteissa sosiaalihuollon henkilöstön osuus ja vaikutusmahdollisuudet ovat vielä koko maassa keskimäärin melko heiveröiset. YTA-alueiden tasoinen toimialue muutos tulisi toimeenpanna ja resursoida niin, että varmistetaan sosiaalihuollon TKKI-toiminnan tosiasiallinen vahvistuminen. Vuoden 2024 alussa julkaistu arvio hyvinvointialueiden järjestämistä vastuun toteutumisesta v. 2023 sekä sosiaalihuollon selvityshenkilötyöt (2) STM (Sosiaalihuollon porrasteisuus; Sosiaalihuollon sisältöohjaus), kuvasivat molemmat sosiaalihuollon kehittämistarpeita olevan vielä paljon.

Muita yleisiä huomioita asetusmuutoksesta

Pohjois-Savon hyvinvointialue kiittää mahdollisuudesta lausua sosiaalialan osaamiskeskustoiminnasta ja siihen liittyvästä pohja-aineistosta.

Valtioneuvoston asetusluonnoksella ei ole tarkoitus muuttaa osaamiskeskuksen tehtäviä, joista säädetään osaamiskeskuslaissa (1230/2001). Pohjois-Savon hyvinvointialue kiinnittää huomiota siihen, että jatkossa tämän asetuksen säätämisen ja hallinnollisen muutoksen valmistelun 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.

Sosiaalialan osaamiskeskukset ovat olleet sosiaalihuollon kehittymisen ja myös eri toimijoiden kansallisen verkostoitumisen näkökulmasta merkittäviä toimijoita. Erityisesti osaamiskeskusjohtajien verkosto on edistänyt sosiaalihuoltoa merkittävällä 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.

YTA-tasoinen toimialueratkaisu edellyttää- sosiaali- ja terveysministeriöltä sosiaalialan osaamiskeskuksille asianmukaista ja kestävästä perustoiminnan ja mahdollisten erillistehtävien rahoitusta sekä selkeää valtakunnallista sisältöohjausta YTA -tasoihin tehtäviin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon TKKI-toiminnan resursoinnissa ja johtamisessa on edelleen kunta-järjestäjäaikainen suhteellisen suuri epätasapaino verrattaessa sosiaalihuoltoa ja terveydenhuoltoa keskenään. Terveystieteiden tutkimuksellisen kehittämisen perinteet, rakenteet, resurssit ja johtamisjärjestelmät ovat olleet pitkään selkeästi vahvemmat, ja ne siirtyivät sellaisinaan sote-järjestämistä vastuun myötä hyvinvointialueille. Sosiaalihuollon TKKI-resurssit ovat olleet vuosikymmenet vaihtelevan hanketoiminnan ja sosiaalialan osaamiskeskusten perustoiminnan niukkenevien resurssien varassa. Säädosmuutoksella valtiovalta korostaa sosiaalihuollon tutkimuksen ja toiminnan kehittämisen tärkeyttä juuri kuten tuleekin. Valitettavasti toimintaan osoitettavan rahoituksen vähentäminen antaa toiminnan merkityksen korostamisen kanssa ristiriitaisen viestin. Tämä asetusluonnos tuo kuitenkin sosiaalialalle kaivatun TKKI-toiminnan aluemandatit sekä kestävämpiä toimintaresursseja ja sitä myöden kustannusvaikuttavampaa sosiaalihuoltoa yhteiskehittäen.

Waldén Anne
Pohjois-Savon hyvinvointialue