

Sonja Jantunen, hallitussihteeri

APO/ASI

20.2.2023

ESITYS SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN ASETUKSEKSI YLIOPISTOTASOISEN SOSIAALITYÖN TUTKIMUKSEN RAHOITUKSESTA

Tausta

Suomessa toimii 1.1.2023 alkaen 21 hyvinvointialuetta, jotka vastaavat lakisääteisen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluiden järjestämisestä. Hyvinvointialueiden lisäksi Helsingin kaupunki vastaa jatkossakin sosiaali- ja terveydenhuollosta sekä pelastustoimesta. HUS-yhtymällä on erikseen säädetty järjestämisvastuu erikoissairaanhoidon liittyvistä tehtävistä Uudenmaan alueella.

Yhteistyöalueeseen kuuluvien hyvinvointialueiden tulee tehdä yhteistyösopimus, jossa sovitaan muun muassa yhteistyöstä koulutus-, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan toteuttamisessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 36 §:n mukaan samaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueeseen kuuluvien hyvinvointialueiden on tehtävä yhteistyösopimus valtuustokausittain. Pykälän 3 momentin mukaan yhteistyösopimuksessa on sovittava, ottaen huomioon, mitä niistä on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa ja toisaalla säädetty, hyvinvointialueiden työnjaosta, yhteistyöstä ja yhteensovittamisesta: 7) koulutus-, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan toteuttamisessa sekä yliopistollista sairaalaa ylläpitävän hyvinvointialueen koordinaatio-, ohjaus- ja neuvontatehtävistä näissä toiminnoissa. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista asioista, joista on sovittava yhteistyösopimuksessa.

Valtioneuvoston asetus hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksen sisällöstä ja valmistelusta oli lausuntokierroksella loppuvuodesta 2022. Asetuksen on tarkoitus tulla voimaan 1. heinäkuuta 2023. Asetusluonnoksen mukaan yhteistyöalueen hyvinvointialueiden on yhteistyösopimuksessa sovittava sote-järjestämislain 36 §:ää täydentäen muun muassa koulutus-, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan yhteensovittamisesta.

Valtioneuvoston asetus hyvinvointialueiden yhteistyösopimuksen sisällöstä ja valmistelusta kytkeekin osaltaan valtion tutkimusrahoituksen sosiaalityön yliopistolliseen tutkimukseen vahvemmin hyvinvointialueiden toiminnalliseen kokonaisuuteen.

Asetuksenantovaltuus

Sosiaalihuoltolain 60 c §:n 3 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella annetaan tarkemmat säännökset yliopistotasaisen sosiaalityön tutkimuksen painoalueista ja tavoitteista sekä 60 c §:n 2 momentissa tarkoitettujen arviointiryhmän asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä. Lisäksi sosiaali- ja

terveysministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tutkimusrahoituksen myöntämisestä ja maksamisesta sekä niihin liittyvistä menettelyistä.

Yliopistotasaisen sosiaalityön tutkimuksen voimassa olevat painoalueet ja tavoitteet on määritelty sosiaali- ja terveysministeriön 10.8.2020 antamalla asetuksella 605/2020.

Rahoitus

Valtion vuoden 2023 talousarviossa on myönnetty rahoitus terveydenhuollon yksiköille yliopistotasoiseen tutkimukseen sekä sosiaalityön yliopistotasoiseen tutkimukseen 30 000 000 euroa (budjettimomentti 33.60.32). Määrärahaa saa käyttää terveydenhuoltolain (1326/2010) 61–63 §:n sekä sosiaalihuoltolain (1301/2014) 60 c §:n mukaisen tutkimustoiminnan valtion rahoituksen maksamiseen.

Vuonna 2022 yhteensä 25 000 000 euron määrärahasta käytettiin sosiaalityön tutkimusrahoitukseen 4 000 000 euroa. Vuonna 2023 on tarkoitus käyttää sosiaalityön tutkimusrahoitukseen enintään 5 000 000 euroa.

Esityksen vaikutukset

Taloudellisten vaikutusten osalta esitys liittyy vuoden 2023 talousarvioon Rahoitus-kohdassa todetun mukaisesti.

Asetuksen 1 §:ssä ja 2 §:n johdantokappaleessa on säädetty kullekin vuodelle erikseen yliopistotasaisen sosiaalityön tutkimuksen tavoitteet ja painoalueet. Asetusmuutoksessa ehdotetaan poistettavaksi maininnat vuodesta. Sen sijaan tavoitteet ja painoalueet olisivat voimassa toistaiseksi. Tavoitteisiin tai painoalueisiin ei ole tehty sisällöllisiä muutoksia aiemmin. Näin ollen erikseen mainittavan vuoden poistamisella ei katsota olevan tässä kohtaa juurikaan todellisia vaikutuksia, vaan sen voidaan katsoa olevan enemmän luonteeltaan tekninen.

Painoalueiden kohdentumisen tarkentaminen vahvistaa rahoitettavien tutkimushankkeiden kytkeytymistä sosiaalihuollon osalta keskeiseen palvelujärjestelmän muutokseen hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyttyä ja vahvistaa myös tutkimuksen hyödynnettävyyttä palvelujärjestelmän kehittämisessä.

Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä. Myös sosiaalihuoltolain 60 c §:n 2 momentin mukainen sosiaalityön tutkimuksen arviointiryhmä on käsitellyt ehdotusta.

Vuoden 2020 asetus oli lausunnolla samanaikaisesti sosiaalihuoltolain muutosesityksen (HE 5/2020) kanssa. Tuolloin asetusluonnokseen tehtiin lausuntojen perusteella eräitä vähäisiä täsmennyksiä.

Asetusvalmistelun johdosta järjestettiin kuulemistilaisuus 9.2.2023. Kuulemistilaisuuteen osallistuivat edustajat tai edustajia seuraavista tahoista: Keski-Suomen hyvinvointialue, Uudenmaan sosiaalialan osaamiskeskus Socca, Valtiotieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto, Lapin yliopisto, Itä-Uudenmaan hyvinvointialue, Itä-Suomen yliopisto, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Jyväskylän yliopisto, Etelä-Savon

hyvinvointialue, HUS, Pikassos Oy, Pohjois-Savon hyvinvointialue, Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue ja Pirkanmaan hyvinvointialue.

Kuulemisessa nostettiin esiin kehittämistarpeita asetukseen ja sen perustelumuistioon. Useissa puheenvuoroissa nostettiin esiin, ettei asetuksen ja perustelumuistion perusteella ollut selkeää, mitä tarkoitetaan ehdotettavalla uudella 2 §:n 2 momentilla sekä siinä mainituilla reunaehdoilla ja mahdollisuuksilla. Nämä tulisi tarkemmin perustella perustelumuistiossa. Myös muutoksen vaikutuksia tulisi arvioida. Muutoksen kestoä pohdittiin myös eli mitä tarkoitetaan käynnistämisvaiheella. Tuotiin myös esiin, että voi olla haastavaa löytää hyvinvointialueelta tai yhteistyöalueelta "vastinparia". Mikäli hyvinvointialueen oleminen partnerina on edellytys rahoituksen saamiselle, sulkee se pois monia hakijoita eikä hyvinvointialueen edellyttämistä partnerina olemiseen pidetty osassa puheenvuoroja hyvänä. Asian avaamista perustelumuistiossa toivottiin. Myös tämän asetuksen ja YTA-sopimusasetuksen linkittymisen kuvaamista toivottiin. Lisäksi Helsingin kaupungin ja HUSin rooli nousi esiin ja sitä toivottiin selkeytettävän perustelumuistiossa. Osassa puheenvuoroja muutosehdotusta pidettiin kuitenkin hyvänä. Asetuksen perustelumuistiota on täydennetty kuulemistilaisuudessa esitetyn perusteella.

Asetusehdotus on ollut tarkastettavana oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.

Säännöskohtaiset perustelut

1 §. Yliopistotasaisen sosiaalityön tutkimuksen tavoitteet

Pykälässä on säädetty kullekin vuodelle erikseen yliopistotasaisen sosiaalityön tutkimuksen tavoitteet. Asetusmuutoksessa ehdotetaan poistettavaksi maininta vuodesta. Sen sijaan tavoitteet olisivat voimassa toistaiseksi.

2 §. Yliopistotasaisen sosiaalityön tutkimuksen painoalueet

Pykälän johdantokappaleessa on säädetty kullekin vuodelle erikseen yliopistotasaisen sosiaalityön tutkimuksen painoalueet. Asetusmuutoksessa ehdotetaan poistettavaksi maininta vuodesta. Sen sijaan painoalueet olisivat voimassa toistaiseksi. Painoalueita tarkastellaan säännöllisesti ja tarvittaessa ehdotetaan niihin muutoksia.

Asetusmuutoksessa esitetään lisättäväksi 2 §:ään uusi 2 momentti koskien painoalueissa huomioitavia seikkoja. Asetuksessa esitetään, että sosiaalihuoltolain 60 c §:n nojalla rahoitetun yliopistotasaisen sosiaalityön tutkimuksen tulee huomioida hyvinvointialueiden käynnistymiseen liittyvät toiminnalliset reunaehdot ja mahdollisuudet sosiaalihuollon palveluissa ja sosiaalityössä. Muutoksen tarkoitus on kytkeä rahoitusarvioinnissa huomioon otettavat sisällölliset painoalueet tiiviisti niihin palvelujärjestelmän rakenteellisiin muutoksiin ja toiminnalliseen kehitykseen, jotka hyvinvointialueuudistus luo.

Hyvinvointialueiden käynnistymisellä tarkoitetaan asiantilaa, jossa järjestämisvastuu on siirtynyt ja hyvinvointialueet ovat käynnistäneet toimintansa uuden lainsäädännön mukaisesti. Tutkimus- ja kehittämistoimintaa koskevat yhtenevät sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät on vahvistettu järjestämislailla hyvinvointialueiden tehtäviksi (32 §), ja niihin liittyy myös merkityksellistä

yhteistoimintasääntelyä. Toiminnan käynnistymistä ohjaavat Valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon koulutus-, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnalle (Sote-järjestämislaki 22 §), jotka on ensimmäistä kertaa vahvistettu joulukuussa 2022. Tavoitteena on vahvistaa palvelujärjestelmään sekä perusterveyden ja sosiaalihuollon palveluihin liittyvää tutkimusta. Hyvinvointialueella on velvollisuus osallistua kansalliseen ja alueelliseen kehittämiseen ja toimia yhteistyössä kuntien sekä koulutus-, kehittämis- ja tutkimustoimintaa harjoittavien organisaatioiden kanssa (Sote-järjestämislaki 32 §). Samaan yhteistyöalueeseen kuuluvien hyvinvointialueiden velvollisuus on laatia yhteistyösopimus, jonka yhtenä osana on yhteinen koulutus- tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan strateginen suunnitelma (Sote-järjestämislaki 36 § ja 37 §). Suunnitelmassa tulee sopia mm. menettelytavoista, joilla ohjataan hyvinvointialueen tehtäviin kuuluvaa tutkimusta sekä tutkimuksen tulosten hyödyntämistä yhteistyöalueen hyvinvointialueiden toimintaan. Lisäksi tulee sopia keinoista, joilla luodaan edellytykset yhteistyöalueen hyvinvointialueiden ja yhteistyöalueella koulutus-, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa harjoittavien tahojen yhteistyölle sekä yhteiselle osaamistarpeiden arvioinnille ja ennakkoinnille. Yhteistyösopimuksessa on lisäksi sovittava yliopistollista sairaalaa ylläpitävän hyvinvointialueen tehtävistä yhteistyöalueen hyvinvointialueiden välisen työnjaon koordinaatiossa, ohjauksessa ja neuvonnassa (järjestämislain 36 §).

Hyvinvointialueiden yhteistyösopimus on hyväksyttävä ensimmäisen kerran viimeistään vuoden 2025 loppuun mennessä. Tämän sääntelyn kautta käynnistyminen ja toiminnan rakenteiden muodostuminen, samoin kuin tehtäväkokonaisuuksien sijoittuminen osaksi palvelujärjestelmän eri tasoja (ns. käynnistymisvaihe) tulee todennäköisesti kestämaan joitakin vuosia. Osalla hyvinvointialueista nämä rakenteet ja tehtäväjaot ovat vasta muodostumassa, osalla toiminta on selkeästi jäsentyneempää. Siksi myös ns. käynnistysvaihe luo omanlaisiaan reunaehdoja sekä mahdollisuuksia tutkimusperustaisen palvelutoiminnan kehittämiselle. Käynnistymisvaihe voidaan lähtökohtaisesti katsoa päättyneeksi, kun määräaika hyvinvointialueiden yhteistyösopimukselle päättyy vuoden 2025 lopussa. Samassa ajallisessa yhteydessä arvioidaan tällä asetuksella säädettävien painoalueiden tarkistustarpeet.

Reunaehdoilla tarkoitetaan hyvinvointialueiden muodostamaa sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamisen toiminnallista kokonaisuutta sekä muuta siihen kytkeytyvää sosiaalihuollon tai sosiaalityön toimintaa. Näihin voidaan luokitella kuuluvaksi asiat jotka koskevat:

- palveluita sekä niihin liittyvää tutkimus-, koulutus- ja kehittämistoiminnan lainsäädäntöä
- sosiaalihuollon toiminnan sekä tutkimus-, koulutus- ja kehittämistoiminnan organisoitumista
- yhteistyörakenteita ja työnjakoa, ml. YTA-alueen toiminta
- sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisia tavoitteita
- sosiaalihuollon asiakkaan sekä henkilöstön asemaa ja oikeuksia sekä niihin liittyviä painopisteitä ja tavoitteita

Kuten edellä todettu, hyvinvointialueet käynnistävät toimintansa varsin erilaisissa lähtötilanteissa. Osalla alueista toiminnan rakenteet, yhteistyösuhteet ja tehtävätasot saattavat olla hyvin jäsentyneitä, osalla strateginen suunnittelu ja toimeenpano saattavat viedä aikaa. Kaikissa tapauksissa hyvinvointialue uutena, alueensa koottuna palvelujärjestelmässä tapahtuvan tutkimus- ja kehittämistoiminnan

vastuuorganisaationa luo aiemmasta järjestämisrakenteesta poikkeavia organisatorisia, toiminnallisia ja strategisia reunaehdoja toiminnan edelleen kehittämiseksi järjestämiselle. YTA- tasoiset tehtävät ja myös yliopistollista sairaalaa ylläpitävän hyvinvointialueen ohjaus- ja neuvontatehtävät muodostavat uuden tason ja toimintamallin tehtävien organisoinnille. Muutos myös asettaa hyvinvointialueet sosiaalialan osaamiskeskusten pääasiallisiksi muodostajaorganisaatioiksi, millä on erityinen merkitys sosiaalialan tutkimus- ja kehittämistoiminnan kannalta suhteessa itse hyvinvointialueorganisaatioissa tapahtuvaan toimintaan. Yhteistoiminta- ja yhteistyörakenteiden sekä verkostojen rakentaminen koulutusjärjestelmän sekä muiden tuki- toimijoiden kanssa on yksi uudistukseen liittyvä velvoite, joka toteutuu uudistuneissa rakenteissa aiempaa tiiviimmin ja kattavammin. Reunaehtojen tarkoituksena on tiivistää palvelutuotannon, tutkimuksen, koulutuksen ja kehittämistoiminnan välistä yhteyttä. Sääntelyn tarkoituksena on kytkeä tutkimushankkeita osaksi sitä kehitystyötä, jolla hyvinvointialueet toimeenpanevat uudistusta niin rakenteellisesti kuin valtakunnallisten tavoitteiden kautta sisällöllisesti näiden vastuiden sekä vastuutasojen puitteissa.

Mahdollisuuksien osalta viitataan siihen, miten muutos mahdollistaa sosiaalihuollon toimintaa ja sen kehittämistä. Samalla tavalla kuin edellä todetut rakenteelliset ja tehtävien kokoamiseen sekä yhteistyöhön liittyvät reunaehdot muodostavat pohjan tehtävien organisoinnille, ne myös luovat edellytyksiä palvelujärjestelmän toiminnan kehittämiseksi entistä tutkimusperusteisemmäksi, ja vastaavasti tutkimustoiminnan kehittämistä palvelujärjestelmälähtöiseksi. Uudistus mahdollistaa perustason ja erityistason palveluiden kokoamisen sekä hallinnollisen rakenteen tiivistämisen kautta erityisesti sosiaalihuoltoon aivan uusia tehtävärakenteita, jotka yhdistävät palveluita, tutkimusta, koulutusta ja kehittämistoimintaa. Tutkimusrahoituksen arvioinnissa siis huomioidaan tavoitteet ja mahdollisuudet tutkimus- ja kehittämistoiminnan sisällöllisillä painoalueilla tukea palvelutoimintaa sekä eri palvelujärjestelmän tasojen tarkoituksenmukaisen tehtäväjaon muodostumista.

Erityisesti sosiaalityön tutkimuksen osalta uudistus mahdollistaa ensi kertaa niin perustason palveluihin liittyvän vahvan tutkimustoiminnan rakentumisen samoin kuin erityistason palveluiden ja niihin liittyvän tutkimus- ja kehittämistoiminnan rakentumisen palveluiden saavutettavuuden, saatavuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi. Lisäksi vahvistuva sosiaalialan asema niin palvelutuotannossa kuin tutkimus- ja kehittämistoiminnassa luo edellytyksiä palveluiden porrasteisuuden, kokoamisen ja viranomaisyhteistyön kehittämiseksi ja sitä kautta asiakkaan oikeuksien toteutumisen edistämiseksi. Sääntelyn tarkoituksena on kytkeä tutkimushankkeita osaksi sitä kehitystyötä, jolla hyvinvointialueet voivat hyödyntää näitä mahdollisuuksia.

Muutoksen tarkoituksena on, että hyvinvointialueiden käynnistymiseen liittyvät em. toiminnalliset reunaehdot ja mahdollisuudet sosiaalihuollon palveluissa ja sosiaalityössä tulevat huomioiduksi kaikissa painoalueissa. Muutos vahvistaa rahoitettavien tutkimushankkeiden kytkeytymistä sosiaalihuollon osalta keskeiseen palvelujärjestelmän muutokseen hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyttyä ja vahvistaa myös tutkimuksen hyödynnettävyyttä palvelujärjestelmän kehittämisessä ja samalla palvelujen vaikuttavuutta.

Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin osalta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan Uudenmaan

hyvinvointialueisiin ja Helsingin kaupunkiin sovelletaan lisäksi, mitä hyvinvointialueista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa (612/2021) tai muualla laissa, jollei tässä laissa toisin säädetä. Edellä mainitusta sääntelystä johtuen, asetuksessa viitataan vain hyvinvointialueeseen, jolla tarkoitetaan myös Uudenmaan hyvinvointialueita ja Helsingin kaupunkia. Edellä mainitun lain 2 §:n 5 momentissa säädetään muun ohella, että HUS-yhtymään sovelletaan lisäksi, mitä muualla laissa säädetään terveydenhuollon järjestämisestä. Edellä mainitusta syystä johtuen tässä asetusmuutoksessa ei erikseen viitata HUS-yhtymään.

Voimaantulo

Asetus on tarkoitus tulla voimaan 6.3.2023.