

Asia: VN/12900/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausunnonantajan näkemykset sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annettua lakia siten, että oikeus toimia tilapäisesti laillistetun sosiaalityöntekijän tehtävissä mahdollistettaisiin myös henkilölle, joka on suorittanut soveltuvan sosiaalialan korkeakoulututkinnon osana tai sen lisäksi sosiaalityön perus- ja aineopinnot sekä käytännön harjoittelun tai jolla on soveltuvan sosiaalialan korkeakoulututkinnon ja sosiaalityön perus- ja aineopintojen lisäksi riittävä käytännön kokemus ja ammattitaito.

Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta.

KT kannattaa ehdotettua muutosta ja pitää sitä erittäin tarpeellisena. Työelämän ja henkilöstön saatavuuden näkökulmasta on tärkeää, että myös sellaiset henkilöt voisivat tilapäisesti toimia sosiaalityöntekijän tehtävissä, jotka ovat jo suorittaneet soveltuvan sosiaalialan korkeakoulututkinnon ja sen lisäksi hyväksytysti sosiaalialan perus- ja aineopinnot sekä käytännön harjoittelun tai henkilöt, jolla on soveltuvan korkeakoulututkinnon ja hyväksytyjen sosiaalityön perus- ja aineopintojen lisäksi riittävä käytännön kokemus ja ammattitaito.

Tämä ehdotettu muutos mahdollistaisi hyvinvointialueilla jo työskentelevien sosionomien, jotka ovat suorittaneet avoimessa yliopistossa vaaditut sosiaalityön opinnot, ja harjoittelun tai, joilla on vaadittujen opintojen lisäksi jo pitkä käytännön kokemus sosiaalialasta, työskentelemään tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä. Ehdotus selkiyttää sosiaalihuollon ammattihenkilöstä annetun lain 12 §:n 1 momentin tulkintaa ja soveltamiskäytäntöä, kun tilapäisen toimimisen edellytys laajenee myös muihin kuin tutkinto-opiskelijoihin. Ehdotettu muutos helpottaa siten osaltaan henkilöstön välistä työnjakoa sosiaalityössä ja henkilöstön saatavuusongelmia hyvinvointialueilla.

KT kannattaa myös edotettuja täsmennyksiä 12 §:ssä käytettävistä käsitteistä, että pykälän otsikossa ja sen 1–5 momenteissa viitattaisiin laillistetun sosiaalityöntekijän tai muun laillistetun sosiaalihuollon ammattihenkilön tehtävissä toimimiseen ammatissa toimimisen sijaan ja, että

pykälän 1 ja 2 momentissa viitattaisiin henkilön riittävään käytännön kokemukseen ja ammattitaitoon sen sijaan, että viitattaisiin henkilön riittäviin edellytyksiin ammatissa toimimiseen. Ehdotetut muutokset vastaavat terveyden-huollon ammattihenkilölainsäädännössä käytettyjä käsitteitä.

KT pitää kuitenkin tilapäisen työskentelyn määräaika-rajasta vain yhteen kalenterivuoteen käytännön palvelutoiminnan järjestämisen kannalta liian lyhyenä ja epätarkoituksenmukaisena. Kuten hallituksen esitysluonnoksessa todetaan (s. 19) yliopistojen avoimen väylän kautta suoritettujen aineopintojen määrä on kasvussa ja myös perus-opintoja suorittavien määrä on vakiintunut. Esityksen mukaan yhteensä yli 200 henkilöä suorittaa vuosittain sosiaalityön perus- ja/tai aineopintoja eri avoimissa yliopistoissa. Myös Hyvil Oy:n vuoden 2023 lopussa tekemän epävirallisen selvityksen mukaan hyvinvointialueiden omassa henkilöstössä oli hyvinvointialueiden oman arvion mukaan satoja henkilöitä, joilla on jo joku muu aiempi sosiaalialan tutkinto esim. sosionomin tutkinto ja, jotka ovat suorittaneet/suorittavat avoimen väylän kautta sosiaalityön perus- ja aineopintoja.

KT esittää, että vuoden määräaika tulisi poistaa viimeistään sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölakien kokonaisuudistuksen yhteydessä. Vuoden määräaika on aiheuttanut työnantajille, sekä sijaisina työskenteleville työntekijöille, paljon tulkintaongelmia ja epäselvyyttä. Tätä epäselvyyttä ja toisaalta vastaavasti henkilöstötarvetta on lisännyt vuoden 2024 alusta voimaan tulleet lainsäädäntömuutokset; sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalain 50 § ja sen tulkinta sekä lastensuojelulain enimmäisasiakasmäärää koskeva lainmuutos, jonka myötä enimmäisasiakasmäärä kiristyi 30 asiakkaaseen.

Määräajan poistaminen mahdollistaisi suunnitelmallisen henkilöstön osaamisen kehittämisen, jolloin opintojen loppuun saattaminen suunnitelmallisesti maisterivaiheeseen asti olisi mahdollista. Tämä tukisi myös pyrkimyksiä parantaa työn ja opintojen yhteensovittamista. Lisäksi se helpottaisi alueellista työvoimapulaa, sitouttaisi henkilöstöä työnantajan palvelukseen, vähentäisi työnantajien hallinnollista taakkaa ja mahdollistaisi myös asiakastyössä asiakkuussuhteiden jatkumisen. Tämä mahdollistaisi myös laajemmin henkilöstön välisen työnjaon ja osaamisen kehittämisen Hyvän työn ohjelman kautta syksyllä 2024 käynnistyvissä työnjakopiloteissa.

Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteena on toteuttaa ammattihenkilölainsäädännön kokonaisuudistus tavalla, jossa ammattioikeuksiin kytketään vain asiakas- ja potilas-turvallisuuden kannalta välttämättömät ja oikeasuhtaiset edellytykset. Lisäksi hallitus tavoittelee selkeytettävänsä ja yhdenmukaistavansa välillisen työn vaatimuksia eri toimijoiden kesken, varmistaen kuitenkin, ettei vaatimuksia muutosten myötä kiristetä.

Tähän liittyen KT nostaa esiin, että vuoden määräajan tarpeellisuutta on arvioitava siltä kannalta, onko se asiakas- ja potilasturvallisuuden kannalta välttämätön ja oikeasuhtainen. On myös huomattava, että tilapäinen toimiminen edellyttää aina laillistetun ammattihenkilön nimeämistä hänen vastuuhenkilökseen ja tämän ohjausta ja valvontaa. Tämän lisäksi sosiaalihuollon erillislainsäädännössä on määritelty tiettyjä tehtäviä vain laillistetun sosiaalityöntekijän tehtäväksi.

KT toteaa, että myöskään terveydenhuollon ammattihenkilölaissa ja asetuksessa ei ole tällaisia määräaikoja laillistetun ammattihenkilön tehtävissä tilapäisesti toimiville ja, että tämä tulee viimeistään ammattihenkilölain kokonaisuudistuksen yhteydessä yhdenmukaistaa ja poistaa.

Lausunnonantajan näkemykset voimaantulosta

KT pitää ehdotetun lakimuutoksen mahdollisimman nopeaa voimaantuloa henkilöstön saatavuuden ja palvelutoiminnan järjestämisen kannalta erittäin tärkeänä, viimeistään hallituksen esityksen mukaisesti 1.1.2025. Tilapäisesti laillistetun sosiaalihuollon ammattihenkilön tehtävissä toimimisen täsmentäminen on tarpeen ammattihenkilölakien kokonaisuudistuksen valmistelusta huolimatta. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölakien kokonaisuudistuksen suunniteltu voimaantulo on vasta vuoden 2026 aikana. Hyvinvointialueiden akuutti sosiaalityöntekijäpula sekä tulkintaepäselvyydet tilapäisesti sosiaalihuollon laillistetun ammattihenkilön tehtävissä toimimiselle edellyttävät asian täsmentämistä pikaisesti.

Onko lakiehdotuksen olennaisia vaikutuksia arvioitu riittävästi? Mitä muita olennaisia vaikutuksia lakiehdotuksella voidaan arvioida olevan?

KT toteaa, että hallituksen esityksessä (taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset sosiaalihuollon ammattihenkilöstöön ja sosiaalialan opiskelijoihin) ei pidä ottaa kantaa ammattihenkilöiden palkitsemiseen tai palkkauksen perusteisiin ja, että tämä kohta tulee poistaa hallituksen esityksen jatkovalmistelussa.

Yksilötasolla palkka voi vaihdella mm. ammattihenkilön työkokemuksesta, tehtävistä ja palkanlisistä johtuen. Myös työnantajilta organisaatiokohtaisesti saatujen tietojen yleistettävyyteen on suhtauduttava varauksella, koska organisaatiokohtaisesti tehtävänimikkeet saattavat vaihdella tai tilapäinen työskentely saatetaan sekoittaa määräaikaaisuuteen, jossa tosiasiaassa määräaikaissa palvelusuhteissa voi olla myös laillistettuja sosiaalityöntekijöitä. Tästä syystä tämä hallituksen esitykseen kirjattuna yleistykseen antaa virheellisen kuvan tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimivan palkkatasosta. Se ei myöskään edistä henkilöstön saatavuutta ja aiheuttaa epäselvyyksiä.

Hallituksen esityksessä ei tule ottaa kantaa työn vaatavuuteen perustuvaan palkkaukseen tai vertailla eri koulutustaustaisten ammattihenkilöiden työn vaatavuutta. Kunta- ja hyvinvointialan työmarkkinaosapuolet neuvottelevat parhaillaan palkkausjärjestelmän uudistuksesta, jossa tehtäväkokonaisuudet ja palkkaryhmät palkkausliitteittäin määritellään valtakunnallisesti uudelleen. Kunta- ja hyvinvointialan palkkatilastojen mukaan vuonna 2022 sosiaalityöntekijän palkkauksessa ja sosiaalityöntekijäopiskelijan palkkauksessa on ero (v. 2022 sosiaalityöntekijän kokonaisansio 4057 €, sosiaali-työntekijäopiskelijan kokonaisansio 3348 €, <https://www.kt.fi/tilastot-ja-julkaisut/palkkatilastot>). Virallisten vuoden 2022 palkkatilastojen jälkeen tasoihin on tullut palkantarkistuksia. Edellä kuvatun perusteella KT edellyttää, että palkitsemiseen ja tehtävien vaatavuuteen liittyvä vertailu ja ohjeistus palkitsemisesta poistetaan jatkovalmistelussa hallituksen esityksestä. Taloudellisten vaikutusten arvioinnin pohjana voi käyttää tilastokeskuksen keräämien palkkatilastojen kokonaisansioita eri tehtävänimikkeillä.

KT:n näkemyksen mukaan vaikutuksissa sosiaalihuollon henkilöstöön ja sosiaalialan opiskelijoihin ei tule myöskään ottaa kantaa sosiaalialan opiskelijoiden motivaatioon kouluttautua palkkaerojen perusteella. Tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimiminen on ollut mahdollista jo nykyolossaan ja tilapäisenä ammattihenkilön tehtävien hoitaminen on vakiintunutta myös terveydenhuollossa useissa eri laillistettujen ammateissa. Tämän ei pitäisi vaikuttaa heikentävästi alan houkuttelevuuteen jo laillistettujen keskuudessa, koska tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiva voi työparina työskennellessään myös vähentää sosiaalityöntekijän kuormitusta, mahdollistaa tulevaisuudessa pätevän työvoiman saamisen sekä laillistetun sosiaalityöntekijän

keskittymisen koulutustaan vaativiin tehtäviin. Toisaalta tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimimisen mahdollistaminen tutkinto-opiskelijoiden lisäksi myös avoimen väylän opiskelijoille, voi lisätä avoimen yliopiston puolella opintojaan suorittavan sosiaalityön opiskelijan motivaatiota opiskella maisteriksi saakka.

KT pitää hyvänä esitettyä muutosta, että tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiselle voitaisiin opintoihin liittyvän harjoittelun sijasta huomioida vaihtoehtoisesti henkilön riittävä kokemus ja ammattitaito. Tämä antaa työnantajalle enemmän mahdollisuuksia järjestää sosiaalihuollon palvelutoimintaa ja kehittää ammattihenkilöiden välistä työnjakoa tarkoituksenmukaisemmalla tavalla, huomioiden henkilöstön osaaminen. Ehdotettu muutos voi motivoida myös työntekijää, joka opiskelee työn ohella sosiaalityön opintoja, kun hänen osaamistaan voidaan hyödyntää laajemmin.

KT yhtyy kuitenkin hallituksen esitysluonnoksessa esitettyyn arvioon, että vuoden määräaika tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimimiselle ei poista käytännön työelämässä tulkintaan liittyviä epäselvyyksiä ja aiheuttanee edelleen työnantajille tulkintaongelmia ja hallinnollista taakkaa. Hallituksen esityksen vaikutuksissa työnantajien toimintaan ei ole riittävästi huomioitu vuoden määräajan merkitystä henkilöstön saatavuuteen, ottaen huomioon vuoden 2024 alussa tulleen lastensuojelulain enimmäisasiakasmäärän kirstytyksen, joka on ohjannut laillistettujen sosiaalityöntekijäresurssien allokointia ja tarvetta lastensuojeluntehtäviin ja näin pahentanut entisestään sosiaalityön henkilöstöpulaa.

KT:n 10/2023 tekemän ajankohtaiskyselyn mukaan työntekijäpula oli lastensuojelussa vakavinta ja tiedusteluun vastanneiden alueiden tilanteessa sosiaalityöntekijän tehtävistä oli täyttämättä lähes joka viidennes. THL:n tilastoraportin mukaan vastaavana aikana lokakuussa 2023 lakisääteinen enimmäisasiakasmäärä ylittyi 15 hyvinvointialueella osaavan henkilöstön saatavuushaasteiden takia ja sosiaalityöntekijöiden tehtäviä hoiti tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiva 28 prosentissa vakansseja. Kuten hallituksen esitysluonnoksessakin kuvataan, toukokuun 2024 tilanteessa tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä työskenteli noin 750 henkilöä. Tämän lisäksi alueilla työskentelee jo aiemmin suoritettuna sosiaalialan korkeakoulututkinnon suorittaneita, joilla on lisäksi suoritettuna sosiaalityön perus- ja aineopinnot ja, jotka eivät ole olleet tämänhetkisen tulkinnan mukaan kelpoisia toimimaan tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä. Esityksen mukaisesti avoimen yliopiston puolella suoritettujen perus- ja aineopintojen hyväksyminen, tutkinto-opiskelijan suorittamia opintoja vastaavasti, voi lisätä jo palvelussuhteessa olevien halukkuutta saattaa opintonsa loppuun maisteriksi saakka. Vuoden määräaika liian lyhyt, jotta valitsevassa työntekijäpulatilanteessa alueilla pystyttäisiin reagoimaan kasvaneeseen sosiaalityöntekijätarpeeseen ja jo sosiaalityötä opiskelevat työntekijät ehtisivät pätevoityä maisteriksi asti. Määräaika rajoite tilapäiselle toimiselle on syytä poistaa viimeistään suunnitellun ammattihenkilölain uudistuksen voimaantulon myötä vuonna 2026.

KT:n toteaa, että hallituksen esitysluonnoksessa on kuvattu laajasti (esimerkiksi s. 29–30) huolia tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimimisen kielteisiä vaikutuksia esim. asiakasturvallisuuden vaarantumisesta, viitaten valvovan viranomaisen kokemuksiin. Näin laajasti kuvattuna tämä antaa lukijalle käsityksen, että tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivien osaamisessa tai heidän ohjauksessaan olisi havaittu merkittäviä puutteita tai huolenaiheita asiakasturvallisuuden näkökulmasta. KT kuitenkin muistuttaa, että jo voimassa olevan lainsäädännönkin perusteella nykytilanteessakin tilapäisesti sosiaalityöntekijöiden tehtävissä toimivilla on usein jo suoritettuna aiempi korkeakoulututkinto ja laillistus toimia sosiaalihuollon ammattihenkilönä. Tämän lisäksi heillä on suoritettuna sosiaalityön aineopinnot ja useilla on myös

pitkä työkokemus sosiaalialalta. Tästä syystä KT esittääkin, että vaikutuksen arviointia täydennetään valvontatilastoihin perustuen, mihin tämä oletamus perustuu, kuinka laajasta ilmiöstä on kysymys tai vaihtoehtoisesti esityksen kielteisiä vaikutuksia tiivistetään. KT pitää asiakasturvallisuuden varmistamista erittäin tärkeänä. On kuitenkin tärkeää huomioida, että eri koulutustaustaisten sosiaalihuollon ammattihenkilöiden osaamista ei vähätellä ja, että vältetään antamasta todellisesta tilanteesta poikkeavaa mielikuvaa henkilöstön puutteellisesta osaamisesta. Tämä voi vaikuttaa kansalaisten luottamukseen sosiaalihuollon palveluihin sekä henkilöstön väliseen arvostukseen toistensa osaamisen suhteen työnjakoa kehitettäessä.

KT tuo myös esiin, että asiakasturvallisuutta on varmistettu muulla palvelulainsäädännöllä, joissa eri sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin on sisällytty vaatimuksia henkilöstön kelpoisuudesta tai mitoituksista. Hallituksen esitysluonnoksessakin on todettu (s 11), että sosiaalihuollon ammattihenkilöitä koskevista kelpoisuusehdoista säädetään olennaisilta osin sosiaalihuoltolaissa, lastensuojelulaissa (417/2007) ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuluista an-netussa laissa (980/2012, jäljempänä vanhuspalvelulaki).

Muita yleisiä huomioita lakiehdotuksesta?

Kireä taloustilanne, joustamaton lainsäädäntö ja kasvava pula sosiaali- ja terveydenhuoltoalan ammattilaisista vaikeuttavat hyvinvointialueilla tarpeen mukaisten ja oikea-aikaisten palvelujen järjestämistä asiakkaille. Tämä edellyttää erilaisia lyhyen ja pidemmän aikavälin toimenpiteitä. Jatkossa on välttämätöntä tarkastella myös palvelulainsäädännöstä johtuvia kelpoisuus- ja henkilöstömitoitusehtoja eri tehtäviin osana sosiaali- ja terveydenhuollon palvelulainsäädännön uudistusta. Siinä sekä ammattihenkilölainsäädännön kokonaisuudistuksessa on oltava lähtökohtana Orpon hallitusohjelman kirjaus, jossa ammattioikeuksiin ja kelpoisuusehtoihin kytketään vain asiakas- ja potilasturvallisuuden kannalta välttämättömät ja oikeasuhteiset edellytykset. Tarkasta ammattihenkilötasoisesta tehtävien sääntelystä tulisi luopua.

Osana Hyvän työn ohjelmaa käynnistetään syksyllä 2024 sosiaalihuollon henkilöstön työnjakoa koskevia pilotteja mm. sosiaalityöntekijöiden ja sosionomien työnjakoa koskien. KT pitää tärkeänä, että piloteissa voitaisiin kokeilla henkilöstön välistä työnjakoa myös olemassa olevasta lainsäädännöstä poikkeavalla tavalla. Tämä olisi hyvä tapa saada kokemuksia ja seurantatietoa toimivimmista käytännöistä tulevaa ammattihenkilölainsäädännön ja palvelulainsäädännön uudistusta varten.

Kukka Anna
Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT