

## Sosiaali- ja terveysministeriölle

**Viite:** Hallituksen esityksen luonnos laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta ja asetuksen luonnos sosiaali- ja terveysministeriön asetukseksi yliopistotasaisen sosiaalityön tutkimuksen rahoituksesta (VN/10145/2019; STM116:00/2019)

Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto Sosnet kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä lakia tarkentavasta sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen luonnoksesta yliopistotasaisen sosiaalityön tutkimuksen rahoituksesta.

### Sosiaalityön tutkimuksen vahvistamisen tarve

Esitetty laki sosiaalihuoltolain muuttamiseksi ja sitä tarkentava sosiaali- ja terveysministeriön asetus ovat sekä sosiaalityön tieteenalan että käytännön kentän näkökulmista erittäin tärkeitä ja kannatettavia. Sosiaalihuollon asiantuntijat ja sosiaalityön tieteenalan yliopistoedustajat ovat jo vuosikymmenten ajan tuoneet toistuvasti esille huolta sosiaalihuollon ja sosiaalityön tutkimusperustan ohuudesta ja tutkimukseen osoitettujen resurssien riittämättömyydestä yhteiskunnalliseen tarpeeseen nähden.

Esitetty laki laajentaisi nykyisin vain terveydenhuoltoa koskevan yliopistotasaisen tutkimuksen rahoittamisen valtion varoista koskemaan myös sosiaalihuoltoa. Sosnet pitää tätä erittäin tervetulleena uudistuksena. Lakiesitys tarjoaa uudenlaiset edellytykset sosiaalityön yliopistotasaisen tutkimuksen ja tutkimusperustaisten työkäytäntöjen vahvistamiselle, mikä on tärkeää myös sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnallisen ja rakenteellisen uudistumisen ja integraation kannalta. Sote-uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että sosiaalihuollolle ja terveydenhuollolle luodaan lainsäädännöllä yhdenvertaiset rakenteet ja rahoitusjärjestelmät myös koulutuksessa ja tutkimuksessa. Sosnetin arvion mukaan valmisteltu hallituksen esitysluonnos on siten hyvin linjassa sote-uudistuksen valmistelun kanssa.

Lakiesityksen vaikutukset sosiaalihuollon palveluiden laatuun, vaikuttavuuteen ja asiakasturvallisuuteen ovat huomattavia. Sosiaalityön tutkimustoiminnan vahvistuminen parantaa olennaisesti edellytyksiä vaikuttaviin palveluihin ja sosiaalityöhön sekä edistää sosiaalihuollon asiakkaiden oikeutta tutkimusperustaiseen sosiaalityöhön ja palvelutoimintaan. Taloudellisen tilanteen ja hyvinvointivaltioon ja sen palveluihin kohdistuvien paineiden vuoksi on tärkeää hyödyntää tehokkaasti tutkimustietoa alan kehittämisessä.

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 kuitenkin puuttuvat mm. 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 opintojaksojen 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 palvelujärjestelmän ja yliopistojen yhteisvirat sosiaalityön osalta 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 kumuloituvaa kuin terveydenhuollossa, eikä sosiaalialalle ole kehittynyt systemaattiseen tutkimusnäyttöön perustuvia työmenetelmiä. Erityisesti lasten ja perheiden palveluiden ja aikuissosiaalityön tiedontuotannon ja tutkimuksellisen tiedon ohuuteen on kiinnitetty huomiota useissa viimeaikaisissa selvityksissä. Myös viimeaikaiset havainnot vanhuspalveluiden epäkohdista korostavat vanhussosiaalityön osaamisen ja kehittämisen tarvetta. Vahvaa tietopohjaa tarvitaan asiakkaiden kohtaamista sosiaalisista ongelmista ja palvelutarpeista sekä vaikuttavista työmenetelmistä ja palveluista. Sosiaalihuollossa puuttuu niin väestötasosta tietoa kansalaisten hyvinvoinnin vajeista ja sosiaalisesta eriarvoisuudesta kuin monista palveluihin ja asiakkaisiin liittyvistä peruskysymyksistä. Lisäksi esimerkiksi sote-uudistus ja asiakastietojärjestelmien kehittäminen tuottavat myös aivan uudenlaisia tutkimuksellisia tiedontarpeita ja mahdollisuuksia.

### Sosnetin kommentit lakiesityksestä ja sitä tarkentavasta asetuksesta

Sosnet arvion mukaan lausunnoille lähetetty lainsäädännön kokonaisuus on rakennettu sosiaalityön tutkimuksen näkökulmasta varsin onnistuneesti. Valmistelutyössä on otettu lähtökohdaksi nykyinen terveyden tutkimuksen valtion rahoitusta koskeva sääntely ja rahoituksen myöntämiseen liittyvät käytännöt, joita on sovellettu tarkoituksenmukaisella tavalla sosiaalihuollon rakenteisiin, käytännön toimintaan sekä myös sosiaalityön tutkimukseen, joihin liittyy monia terveydenhuollosta eroavia erityispiirteitä. Tässä suhteessa esimerkiksi lakiesitykseen sisällytetty ratkaisu siitä, että rahoitus myönnettäisiin valtakunnallisesti sosiaali- ja terveysministeriöstä, on sosiaalihuollon rakenteet ja käytettävissä olevan rahoituksen määrä huomioiden toimiva ja kannatettava ratkaisu.

Valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi sisältää erittäin myönteisiä ja pitkään odotettuja edistysaskeleita sosiaalityön tutkimukselle. Samalla on kuitenkin todettava, että lakiesityksen tavoitteeksi asetettu tutkimusperustaisen työotteen vahvistuminen sosiaalityössä ei toteudu yksinomaan tutkimuksen määrää lisäämällä. Tälläkin hetkellä on paljon korkeatasoista ja käytännön sosiaalityön näkökulmasta relevanttia tutkimustietoa olemassa, mutta tutkimustieto ei välity riittävällä tavalla käytännön toimintaan tai ole palvelujärjestelmän käytettävissä. Sosnetin arvion mukaan lakimuutokselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että valtion tutkimusrahoituksen rinnalla vahvistetaan laaja-alaisessa yhteistyössä edellytyksiä tutkimusmyönteisen toimintakulttuurin syntymiseksi. Tutkimustiedon välittyminen käytännön toimintaan edellyttäne myös uudenlaisia rakenteita, jotka edistävät tutkimustiedon helppoa käytettävyyttä sosiaalityön käytännön työn arjessa ja palveluita kehitettäessä. Perustelumistion (s. 4) mukaan sosiaalityöstä puuttuvat terveydenhuoltoa vastaava tutkimusnäyttöön perustuvat toimintasuositukset ("käypä sosiaalityö"). On huomattava, että kysymys toimintasuositusten laatimisen tarkoituksenmukaisuudesta ja käyttökelpoisuudesta sosiaalityössä edellyttää keskustelua ja yhteisteistä valmistelua sosiaalihuollon asiantuntijoiden, sosiaalityön tiedeyhteisön ja käytännön kentän kanssa yhteistyössä. Sosnetin arvion mukaan sosiaali- ja terveysministeriön olisi hyvä varautua siihen, että sosiaalityön valtion tutkimusrahoituksen rinnalla tarvitaan myös tutkimus- ja kehittämISRakenteita ja niille rahoitusta.

Lakiesityksessä on tärkeää, että sosiaalityön tutkimuksen valtion rahoitus on profiloitu yliopistotasoiseksi tutkimukseksi terveydenhuoltoa vastaavalla tavalla. Perustelumistion (s. 7) mukaan yliopistotasoisuudella tarkoitettaisiin ennen kaikkea tutkimuksen korkeaa tieteellistä laatua riippumatta tutkimuksen suorituspaikasta. Sosnetin näkemyksen mukaan lakiin kirjattu yliopistotasoisuus edellyttää, että

rahoitettavia hankkeita voidaan toteuttaa monitieteisessä ja monialaisessa yhteistyössä, mutta niiden tulisi olla yliopistovetoisesti johdettuja siten, että niiden vastuuhenkilönä toimii sosiaalityön tieteenalan meritoitunut edustaja. Lakiesityksessä ei ole yliopistotasoisuuden määrittelyn yhteydessä tarpeen luetella kaikkia mahdollisia tahoja, jotka rahoitusta voisivat hakea.

Tutkimuksen yliopistotasoisuuteen kytkeytyy tärkeällä tavalla myös perustelumuiistioon kirjattu vaatimus hankkeen johtajasta vähintään dosenttitasoisena tutkijana. Sosiaalityön tutkimuksen valtion rahoituksella haetaan vaikuttavuutta, jolloin on perusteltua, että hankkeiden johtajina toimivilla henkilöillä on vahvat näytöt akateemisina tieteen tekijöinä. Dosenttitasoisella tutkijalla on näyttö laaja-alaisesta tutkimustoiminnasta, joka sisältää myös kansainvälisesti julkaistuja refereearviointeja.

Sosnetin arvion mukaan sosiaalityön tutkimukselle asetetut painoalat ovat hyvällä tavalla laaja-alaisia, mutta rahoitusinstrumentin tavoitteiden mukaisesti kuitenkin tutkimusta selkeästi suuntaavia. Valitut tutkimuksen painoalat vastaavat varsin hyvin ajankohtaisiin sosiaalityön haasteisiin ja ovat sopusoinnussa sosiaalityön tutkimuksen itseyttämyksen kanssa mahdollistaen erilaisten tutkimushankkeiden toteutuksen sekä sosiaalityön eri asiakasryhmiin liittyvän tutkimuksen. Sosnet ehdottaa harkittavaksi, että asetuksen 2 §:ään kirjattuja tutkimuksen painoalojen ilmaisuja muokattaisiin seuraavasti:

*Kohta 2) Sosiaalityön työmenetelmien ja vaikuttavuuden tutkimus erotettaisiin kahdeksi eri kohdaksi, jotka olisivat Sosiaalityön työmenetelmien tutkimus ja Sosiaalityön vaikuttavuuden tutkimus.*

*Kohdan 4) Ennakoiva, ehkäisevä ja rakenteellinen tutkimus sekä innovaatiot sosiaalityössä osalta ehdotamme muotoiluksi seuraavaa: Ennakoivan, ehkäisevän ja rakenteellisen sosiaalityön tutkimus.*

Lakiesitys toimeenpanee hallitusohjelmaan kirjattuja tavoitteita sosiaalihuollon tutkimuksen ja kehittämisen pitkäjänteisestä turvaamisesta rakenteita ja rahoitusta vahvistamalla. Käytännössä sosiaali- ja terveysministeriön valmisteleva sosiaalihuoltolain uudistus laajentaa terveydenhuollossa käytettävissä olevan valtion tutkimusrahoituksen sääntelyn ja rahoitusjärjestelmän koskemaan myös sosiaalihuoltoa. Sosiaalityön tutkimuksen vahvistamiseen on hallitusohjelman pysyvissä rahoituslisäyksissä varattu 4 miljoonaa euroa jo vuodelle 2020. Koska sosiaalityön tutkimuksen valtion rahoitusta koskevaa lainsäädäntöä ei vielä ole, on rahoitus varattu samaan budjettikohtaan terveydenhuollon yliopistotasaisen tutkimuksen kanssa. Ratkaisu on lainsäädännön näkökulmasta perusteltu, mutta lakiesityksen perustelumuiistioon asia on kuvattu tavalla, joka saattaa antaa vaikutelman siitä, että osa terveydenhuoltoon aiemmin suunnatusta rahoituksesta on varattu sosiaalityön tutkimukselle. Tämän virheellisen johtopäätöksen välttämiseksi Sosnet ehdottaa perustelumuiistiossa olevien joidenkin tekstikohtien tarkentamista (esim. s. 4 ensimmäisen kappaleen viimeinen lause ja luvun 4.2 *Pääasialliset vaikutukset* s. 5 toinen tekstikappale) samansuuntaisesti kuin asia on kuvattu perustelumuiistion luvussa 1 *Asian tausta ja valmistelu: Vuoden 2020 talousarvioesityksen momentilla 33.60.32 terveyden yliopistotasoiseen tutkimukseen on osoitettu valtion tutkimusrahoitusta yhteensä 25 miljoonaa euroa. Momentille lisättiin 4 miljoonaa euroa vuoden 2020 talousarvioesityksessä. Lisäys perustuu hallitusohjelmaan, jonka perusteella 4 miljoonan euron vuosittainen rahoitus kohdistetaan sosiaalityön tutkimukseen vuodesta 2020 lukien.* Sosnet pitää tärkeänä, että sosiaalityön tutkimukselle varattu määrärahoitus kasvaisi jatkossa vastaamaan paremmin sosiaalihuollon tutkimuksen yhteiskunnallista tarvetta sekä mahdollistamaan monitieteinen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän tutkimus.

Lakiesityksessä lähtökohtana on, että sosiaalityön tutkimuksen painoalat ja tavoitteet vahvistettaisiin asetuksella vuosittain. Terveydenhuollon lainsäädännössä vastaavat linjaukset on tehty kerrallaan neljäksi vuodeksi. On varsin ymmärrettävää, että kokonaan uutta rahoitusinstrumenttia valmisteltaessa ministeriö on halunnut pidättää itsellään mahdollisuuden tehdä lainsäädäntöön tarpeellisia korjauksia jopa vuosittain. On kuitenkin huomioitava, että tieteellisen tutkimuksen edellyttämän korkeatasoisen

tutkimussuunnitelman laatimisen ja tutkimusverkoston kokoamisen näkökulmista vuosi on verrattain lyhyt aika. Sosnetin arvion mukaan lainsäädännön jatkovalmistelussa on syytä vielä tarkentaa sitä, että sosiaalityön tutkimukselle asetetut tavoitteet ja painoalueet ovat lähtökohtaisesti tarkoitettu suhteellisen pysyviksi. Sosnet ehdottaa, että Perustelumuiiston lukua 7 *Säännöskohtaiset perustelut* (s. 7) tarkennettavaksi edellä esitetyllä tavalla. Vaihtoehtoisesti tekstiä voisi tarkentaa siten, että tarkoituksena on, että arviointiryhmä tekisi sosiaali- ja terveysministeriölle lainsäädännön *alkuvaiheessa* vuosittain kunnes toiminta on vakiintunut ja painoalojen toimivuus voidaan arvioida. Perustelumuiistiosta tulisi käydä selkeästi ilmi, että sosiaalityön tutkimuksen painoaloja on tarkoitus muuttaa asetuksella vain, mikäli tutkimushankkeiden valmistelussa tai lainsäädännön toimeenpanossa on havaittu ilmeisiä epäkohtia. Tarkoituksena tulee olla turvata tutkimushankkeiden riittävä ajallinen valmistelumahdollisuus. Myöskin sosiaalityön tutkimuksen arviointiryhmä tulisi voida asettaa pidemmälle aikavälille kuin vuodeksi kerrallaan. Terveydenhuollossa vastaavan toimikauden kesto on neljä vuotta.

Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistelu lainsäädäntö sosiaalityön tutkimusrahoituksen käyttöön ottamista koskien on erittäin tärkeä avaus. Sosnet pitää arvokkaana sitä, että tutkimusperustaisen sosiaalityön toimintakulttuurin ja yliopistotasaisen sosiaalityön tutkimuksen vahvistamista pidetään tärkeänä ajassa, jossa sosiaalisen asiantuntijuutta tarvitaan yhä enemmän kompleksisten yksilöllisten, yhteisöllisten ja yhteiskunnallisten ilmiöiden ymmärtämiseen ja ratkaisemiseen. Lakimuutoksella voi arvioida vahvistavan tutkimusperustaista toimintakulttuuria sosiaalityössä, joka voi osaltaan vaikuttaa olennaisesti sosiaalityöntekijän työtehtävien houkuttelevuuteen ja työhön sitoutumiseen. Siten lakiesitys voi pitkällä aikavälillä tuoda ratkaisuja myös sosiaalityöntekijäpulaan ja työntekijöiden vaihtuvuuden ongelmiin.

Suunniteltu rahoitus on siis varsin tärkeä avaus, mutta samalla on huomattava, että esitetty summa on varsin pieni suhteessa odotuksiin ja yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Rahoituksen matala taso voi haitata pitkäjänteistä, laadukasta ja vaikuttavaa tutkimusta, jota kuitenkin esityksessä peräänkuulutetaan. Sosnet katsoo, että edellä mainittujen tavoitteiden näkökulmasta on tärkeää, että rahoitettavat tutkimushankkeet ovat riittävän kookkaita ja pitkäkestoisia. Sosiaalihuollon ja sosiaalityön tutkimukseen nyt ehdotettu ensimmäinen määräraha on niin rajallinen, että se on syytä kohdentaa sosiaalityön tutkimuksen ydinkysymyksiin hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla. Jatkossa, sosiaalityön tutkimuspohjan vahvistuttua, on tarpeen pitää yllä myös mahdollisuutta monitieteiseen sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimukseen, jonka toteutuminen edellyttäisi suurempaa määrärahaa.

## Muita yksityiskohtaisia huomioita

### *Perustelut:*

- s. 3 viides tekstikappale: Sosnet ehdottaa lisättäväksi, että sosiaalityön koulutusta järjestetään myös erikoistumiskoulutuksena. Lisäksi Sosnet ehdottaa muokattavaksi lausetta koskien tutkimus- ja opetusklinikoita seuraavasti: *Sosiaalityön koulutuksella on vahva yhteys tutkimukseen.*
- s. 3 seitsemäs tekstikappale: Tekstissä mainitut tieteenalat eivät ole kattava luettelo. Sosnet esittää harkittavaksi, että luetteloa ennen lisätään sana esimerkiksi tai jokin muu vastaava ilmaisu.
- s. 4 kuudes tekstikappale, neljäs rivi: sosiaalityön *tutkimuksen* painoalueiden (lisättäväksi ehdotettu sana kursivoituna)
- s. 7 Säännöskohtaiset perustelut: Muistiossa ehdotetaan, että aluehallintovirasto toimisi valtionapuviranomaisena rahoituksen maksatuksen osalta ja että rahoitus maksettaisiin kuukausittain hankkeiden toteuttajille. Sosnetin näkemyksen mukaan ehdotettu toimintatapa vaikuttaa turhan työllistävältä sekä aluehallintoviranomaisen että tutkimuksen toteuttajatahojen näkökulmasta. Sosnet ehdottaa harkittavaksi, että rahoitus voitaisiin maksaa kerralla huomattavan

pidemmältä ajanjaksolta, esim. vuosi. Lisäksi ehdotetaan harkittavaksi, että rahoitus maksettaisiin keskitetysti ministeriön toimesta.

*Asetus:*

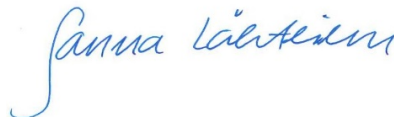
- 4 § 2 momentti: Tekstiin on virheellisesti jäänyt sana *terveyden tutkimus* kahteen eri kohtaan.
- 4 § 3 momentti: Tekstissä mainituissa arviointiryhmän kokoonpanoon kuuluvissa tahoissa yliopistojen sosiaalityön tieteenalan edustus on mainittuna sosiaalityön laitoksina. On huomattava, että sosiaalityön laitoksia ei käytännössä ole vaan sosiaalityön tieteenala on sijoitettuna jonkin muun nimiseen laitokseen tai yhteiskuntatieteellisen alan tiedekuntaan. Asetustekstissä voisi käyttää esimerkiksi Sosiaalityön yliopistolliset yksiköt tai yliopistoyksiköt tai yliopistojen sosiaalityön tieteenalan edustaja.
- 4 § 3 momentti: Asetusehdotuksen mukaan arviointiryhmässä olisi oltava riittävä tieteellinen asiantuntemus yliopistotasaisen sosiaalityön tutkimuksen painoalueilta. Sosnet pitää tekstiin kirjatua ajatusta kannatettava, mutta ehdottaa harkittavaksi tulisiko sanamuodon olla jokin muu kuin asetuksen 2 § sisältävä *tutkimuksen painoalue*. Parempi ilmaisu voisi olla esimerkiksi riittävä asiantuntemus sosiaalityön tutkimusalueita ja tutkimusmenetelmiä kattaen.

Valtakunnallisen sosiaalityön yliopistoverkoston Sosnetin puolesta



Puheenjohtaja

Marjaana Seppänen  
Professori, Helsingin yliopisto



Suunnittelija

Sanna Lähteinen  
Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto, Sosnet