Sosnetin puheenjohtaja, sosiaalityön professori Ilse Julkunen, Helsingin yliopisto
ilse.julkunen@helsinki.fi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Asiantuntijalausunto valtion tutkimusrahoituksen laajentamisesta sosiaalityön tutkimukseen (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta HE 5/2020 vp)

Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto Sosnet kiittää tilaisuudesta esittää näkemyksensä hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

Ehdotettu uusi sosiaalihuoltolain 60 c § sisältää säädöksen yliopistotasoisen sosiaalityön tutkimuksen valtionrahoituksesta. Ehdotettu laki mahdollistaisi rahoituksen myöntämisen yliopistotasoisille tutkimushankkeille, jotka sopivat yhteen määriteltyjen sosiaalityön tutkimuksen painoalueiden kanssa ja jotka on vertaisarvioitu. Esitys toteuttaa pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman kirjauksia, jonka mukaan voimavarat sosiaalialan tutkimukseen sekä kehittämiseen turvataan pitkäjänteisesti, rakennetaan Suomen sosiaalihuollon tutkimus- ja kehittämisrakenne ja luodaan erillinen sosiaalityön tutkimusta ja sen osaamisen vahvistamista tukeva valtion rahoitus.

Sosnetin lausunnon keskeisimmät huomiot ovat:

1) Sosiaalityön tutkimuksen valtionrahoitus on pitkään keskusteluissa ollut puute, johon hallitusohjelmassa on selkeästi vastattu. Sosnet pitää sosiaali- ja terveysvaliokunnassa käsiteltävänä olevaa lakiesitystä erittäin kannatettavana uudistuksena, joka laajentaisi toivotulla tavalla nykyisin vain terveydenhuoltoa koskevan yliopistotasoisen valtion tutkimusrahoituksen koskemaan myös sosiaalihuoltoa. Sosiaalityöhön tulee osoittaa terveydenhuollon tutkimuksesta erillinen rahoitus, eikä siihen osoitetun summan tule alentaa terveyden tutkimuksen valtion rahoitusta.
2) Lakiesityksessä sosiaalityön tutkimuksen valtion rahoitus on profiloitu yliopistotasoiseksi tutkimukseksi, jolla viitataan ensisijaisesti tutkimuksen korkeaan tieteelliseen laatuun. Sosiaalihuollossa ei ole terveydenhuollon yliopistosairaaloita vastaavia toimintayksiköitä, joissa yhdistyisi tutkimus, tutkimukseen perustuva ylin opetus ja käytännön työ. Sosiaalityön yliopistoyksiköiden mukanaolo tutkimushankkeissa on tärkeä osa tutkimuksen korkean laadun varmistamista.
3) Yliopistotasoisen tutkimuksen arvioinnissa olennaista on tutkimushankkeiden vertaisarvioinnin laadukas toteuttaminen. Tutkimushankkeiden vertaisarvioinnin toteuttavalta arviointipaneelilta edellytetäänkin riittävää ja monipuolista tieteellistä asiantuntemusta. Lakiesityksen mukaan tutkimusrahoitus myönnettäisiin ja tutkimuksen painoalat määrättäisiin vuosittain. Sosnetin näkemyksen mukaan tuntuu epätarkoituksenmukaiselta, että rahoituksen myöntämisen kriteerinä käytettävät tutkimuksen painoalat vahvistettaisiin vain vuodeksi kerrallaan. Ehdotettu ratkaisu ei tue riittävästi tutkimuksen laadun korkeatasoisuuden varmistamista.
4) Sosiaalityön tutkimukseen esitetty rahoitus on varsin pieni suhteessa laissa tutkimukselle asetettuihin odotuksiin ja yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Jatkossa sosiaalityön tutkimukselle varatun määrärahoituksen tulisi kasvaa ehdotetusta neljästä miljoonasta vastaamaan paremmin sosiaalihuollon tutkimuksen yhteiskunnallista tarvetta sekä mahdollistamaan sosiaalityön tutkimuksen ohella monitieteinen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän tutkimus.

Sosiaalityön tutkimuksen vahvistamisen tarve

Sosiaalityön tutkimuksen valtionrahoitus on pitkään keskusteluissa ollut puute, johon Sanna Marinin hallitusohjelmassa on selkeästi vastattu. Sosiaalihuollon asiantuntijat, sosiaalityöntekijät 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. Lakiesitys laajentaa toivotulla tavalla nykyisin vain terveydenhuoltoa koskevan yliopistotasoisen tutkimuksen valtion rahoituksen koskemaan myös sosiaalihuoltoa.

Valtion tutkimusrahoituksen laajentaminen sosiaalityön tutkimukseen vahvistaa paitsi yliopistollista tutkimusta yleensä, myös sellaista tutkimusta, joka palvelee yliopistojen kolmatta, yhteiskunnallista tehtävää. Näin ollen lakiesitys vahvistaa yliopistojen yhteiskunnallista roolia toimivien sosiaalipalvelujen ja yhteiskunnan heikommassa asemassa olevien oikeuksien tutkimusperustaisessa kehittämisessä. Tähän merkittävään ja haastavaan yhteiskunnalliseen tehtävään vastaamiseksi tarvitaan kriittistä perustutkimusta, jonka osalta lakiesitys avaa aivan uudenlaisia mahdollisuuksia.

Kaiken kaikkiaan lakiesitys mahdollistaa tutkimusperustaisten työkäytäntöjen vahvistamisen ja sen vaikutukset sosiaalihuollon palveluiden laatuun, vaikuttavuuteen ja asiakasturvallisuuteen ovat huomattavia. Sosiaalityön tutkimustoiminnan vahvistuminen luo edellytyksiä sosiaalityön ja sosiaalipalvelujen vaikuttavuudelle sekä edistää sosiaalihuollon asiakkaiden oikeutta tutkimusperustaiseen sosiaalityöhön ja palvelutoimintaan. Näin ollen lakiesitys on varsin merkittävä myös sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnallisen ja rakenteellisen uudistumisen ja integraation kannalta. Yliopistojen arvion mukaan sote-uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutumisen kannalta on välttämätöntä, että sosiaalihuollolle ja terveydenhuollolle luodaan lainsäädännöllä yhdenvertaiset rakenteet ja rahoitusjärjestelmät myös koulutuksessa ja tutkimuksessa.

Sosiaalihuollon kysymyksiin keskittyvänä ainoana tieteenalana sosiaalityön tutkimus vastaa erityisesti alan menetelmien ja käytäntöjen kehittämiseen liittyvästä tutkimuksesta. Sosiaalityön koulutus ja tutkimus toteutuvat läheisessä yhteistyössä sosiaalihuollon kentän kanssa, mutta sosiaalihuollon organisaatiot eivät kuitenkaan ole vahvasti tutkimuksellisesti profiloituneita ja niiden tutkimus- ja kehittämistoiminnan mittakaava on nykyisellään vaatimaton.

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 väestötasoista 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.

Yksityiskohtaiset kommentit lakiesitykseen

Yliopistojen 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 kaikkiin liittyy monia terveydenhuollosta eroavia erityispiirteitä.

Sosiaalityön yliopistollisesta koulutuksesta ja tutkimuksesta vastaavien yliopistojen arvion mukaan sosiaali- ja terveysministeriö on työstänyt lakiehdotusta saadun lausuntopalautteen pohjalta varsin onnistuneesti. Esimerkiksi säännöskohtaisiin perusteluihin tehdyt tarkennukset monivuotisista tutkimushankkeista sekä useamman eri toimijan yhteistyöhankkeista ovat kannatettavia. Lisäksi kannatettavaa on, että tutkimusrahoituksen maksatus keskitetään Lounais-Suomen aluehallintovirastoon ja että rahoitus maksetaan toteuttajille kahdessa erässä vuosittain, ellei tätä pidempi aikajakso ole mahdollinen.

Lakiesityksessä sosiaalityön tutkimuksen valtion rahoitus on profiloitu yliopistotasoiseksi tutkimukseksi terveydenhuoltoa vastaavalla tavalla. Säännöksen perusteluissa todetaan, että yliopistotasoisella tutkimuksella viitataan tutkimuksen korkeaan tieteelliseen laatuun, jolloin käytännössä rahoitusta voitaisiin myöntää myös muille organisaatioille kuin yliopistoille. Yliopistot pitävät tätä ongelmallisena lakiesityksen tavoitteet huomioiden, sillä sosiaalityön alalla ei ole terveydenhuollon yliopistosairaaloita vastaavia toimintayksiköitä, joissa yhdistyisi tutkimus, tutkimukseen perustuva ylin opetus ja käytännön työ. Rahoitettavissa hankkeissa tulisi olla mukana sosiaalityön yliopistollinen yksikkö, jotta esityksen tavoitteet tutkimuksen, opetuksen ja käytännön työn yhteydestä voivat toteutua ja hankkeiden korkea tieteellinen taso varmistetaan. Sosiaalityön tutkimuksen valtion rahoituksella haetaan vaikuttavuutta, jolloin on tärkeää, että hankkeiden johtajilla on vahvat näytöt akateemisina tieteentekijöinä. Perustelumuistiossa on esitetty, että hankkeen tieteellisestä korkeatasoisuudesta osoituksena voisi esimerkiksi olla se, että hanketta johtaa vähintään dosenttitasoinen tutkija. Yliopistot pitävät tätä kirjausta kannatettavana, sillä dosenttitasoisella tutkijalla on vahvat näytöt tutkimustoiminnasta, joka sisältää lukuisia kansallisia ja kansainvälisiä vertaisarvioituja julkaisuja. Merkille pantavaa on se, että valtion tutkimusrahoituksen avulla voidaan edistää myös tutkijanuria ja eri tahojen tutkimusyhteistyötä ja näin vahvistaa sosiaalityön tutkimus- ja kehittämisrakennetta.

Tutkimushankkeita koskevista esityksistä olisi lakiesityksen mukaan tehtävä vertaisarviointi, joka perustelumuistion mukaan voitaisiin toteuttaa esimerkiksi tehtävää varten koottavalla sosiaalityön tutkimuksen asiantuntijoista koostuvalla arviointipaneelilla. Sosiaali- ja terveysministeriö päättäisi rahoitusta saavista hankkeista vertaisarviointiin perustuen kuultuaan arviointiryhmää. Käytännössä siis tutkimushankkeiden vertaisarvioinnin toteuttavalla arviointipaneelilla on hyvin merkittävä rooli tutkimushankkeiden tieteellisen laadun arvioinnissa. Arviointiryhmän kokoonpanolta edellytetään riittävää tieteellistä asiantuntemusta sosiaalityön tutkimuksen eri tutkimusalueista ja -menetelmistä. Arviointiryhmän koostuessa useiden eri toimijoiden edustajista, on olennaista määritellä, miten ryhmän kokoonpano rakentuu, jotta esityksessä tarkoitettu asiantuntemus saavutetaan. Lakiesityksessä ei ole tarkennettu edellä mainittuja asioita, mitä voi pitää puutteena.

Yliopistojen 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 mahdollistaen erilaisten tutkimushankkeiden toteutuksen sekä sosiaalityön eri asiakasryhmiin liittyvän tutkimuksen.

Lakiesityksessä lähtökohtana on, että sosiaalityön tutkimuksen painoalat ja tavoitteet vahvistettaisiin asetuksella vuosittain, kun terveydenhuollon lainsäädännössä vastaavat linjaukset on tehty kerrallaan neljäksi vuodeksi. On kuitenkin huomioitava, että tieteellisen tutkimuksen edellyttämän korkeatasoisen tutkimussuunnitelman laatimisen ja tutkimusverkoston kokoamisen näkökulmista vuosi on verrattain lyhyt aika. Yliopistojen näkemyksen mukaan lakiehdotuksessa olisi syytä vielä tarkentaa sitä, että

sosiaalityön tutkimukselle asetetut tavoitteet ja painoalueet asetetaan pidemmälle aikavälille. Näin turvataan tutkimushankkeiden riittävä ajallinen valmistelumahdollisuus. Myöskin sosiaalityön tutkimuksen arviointiryhmä tulisi voida asettaa pidemmälle aikavälille kuin vuodeksi kerrallaan. Terveydenhuollossa vastaavan toimikauden kesto on neljä vuotta.

Helsingin yliopistolla on kansallinen koulutusvastuu ruotsinkielisestä sosiaalityön koulutuksesta. Yliopisto pitää tärkeänä, että hankerahoituksen rakenteessa ja tavoitteissa otetaan huomioon myös palvelujen kehittämisen kielellinen ulottuvuus sekä tulevassa palvelujärjestelmässä että korkeakoulujen ja tutkijoiden mahdollisuudessa osallistua yhdenvertaisesti järjestelmän kehittämiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistelu lainsäädäntö sosiaalityön tutkimusrahoituksen käyttöön ottamista koskien on erittäin tärkeä avaus. Lakimuutoksen 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.

Suunnitellun uuden rahoitusinstrumentin osalta huolena on kuitenkin, 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. Sosiaalityön tutkimuksen kehittämiselle asetettujen 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 tutkimukselle varatun määrärahoituksen tulisi kasvaa ehdotetusta neljästä miljoonasta vastaamaan paremmin sosiaalihuollon tutkimuksen yhteiskunnallista tarvetta sekä mahdollistamaan monitieteinen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän tutkimus.

Valtakunnallisen sosiaalityön yliopistoverkoston Sosnetin puolesta

Puheenjohtaja — Ilse Julkunen
Professori, Helsingin yliopisto

Suunnittelija — Sanna Lähteinen
Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto, Sosnet