

Viite: Lausuntopyyntö 2666/2007

STAKESIN LAUSUNTO SELVITYSHENKILÖIDEN RAPORTISTA (STM:n selvityksiä 2007:66)

1. Yleistä

Stakes pitää mahdollisena, että kaavailtu tutkimus- ja kehittämistoimintojen integroiminen yhdistämällä Kansanterveyslaitos (KTL) ja Stakes voi johtaa sen tyyppisiin synergiahyötyihin, joihin selvityshenkilöiden ehdotuksessa viitataan.

Selvitysmiesten raportti sisältää kuitenkin muutamia puutteita ja virheitä sekä eräitä perustelemattomia väitteitä. Esitämme tämän lausunnon *liitteessä 1* muutamia näistä. Toivomme, että liite auttaa ministeriötä korjaamaan virheet ja esittämään perustelut paremmin, kun valmistellaan jatkotoimia pohjustavia asiakirjoja.

Stakesin käsityksen mukaan laitosten toimintojen välillä ei ole päällekkäisyyksiä. Viimeksi asiaa on perusteellisesti selvitelty vuonna 2006 päihde- ja mielenterveystoimintojen osalta. Lisäksi Stakesin mielestä selvityshenkilöiden paneutuminen sosiaalihuollon, -palvelujen ja sosiaalipolitiikan kysymyksiin on ollut vähäistä, mistä johtuen arvioinnit ja ehdotukset ovat varsin terveydenhuoltopainotteisia.

Tämä lausunto on pääosin laadittu sillä oletuksella, että Stakesin ja Kansanterveyslaitoksen yhdistäminen uudeksi laitokseksi toteutetaan. Haluamme tuoda esille niitä näkökohtia, jotka olisi fuusion valmistelussa ja toteutuksessa vakavasti otettava huomioon.

Stakes jakautuu seitsemään tulosalueeseen, joista viisi on varsinaisia substanssialueita ja kaksi (hallinto ja julkaisut) tukitoimintoja. Tulosalueet jakautuvat ryhmiin, joita tällä hetkellä on 30. Stakesin henkilötyövuosimäärä on n. 450. Organisaatio on kaksiportaisena litteä. Kansanterveyslaitos on suurempi laitos. Sen henkilötyövuosimäärä on n. 870. Laitos jakautuu 12 osastoon, joista kymmenen on varsinaisia substanssiosastoja. Osastot jakautuvat laboratorioihin tai yksiköihin, joita yhteenlaskettuna on 69 (niistä 27 labo-

ratoriota ja 42 yksikköä). Erityisesti laboratorioiden osalta tulee arvioida, tuottaako fuusio synergiahyötyjä.

Ministeriön ja laitosten välisissä tulossopimuksissa on eroja. Stakesin tulossopimuksessa 2008-2011 on yhteensä 46 tulostavoitetta kun taas KTL:n tulossopimuksessa on 11 tulostavoitetta.

2. Stakesin nykyisen toiminnan luonnehdintaa

Stakes on toiminut sosiaali- ja terveysministeriön alaisena t&k-laitoksena 15 vuotta.

Lain mukaan *"Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tehtävänä on seurata ja arvioida sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ja kehitystä, tuottaa ja hankkia alan kotimaista ja kansainvälistä tietoa ja osaamista sekä välittää sitä käyttäjille, toimia tilastolain (62/1994) 3 § 1 momentissa tarkoitettuna tilastoviranomaisena ja ylläpitää alan tiedostoja ja rekistereitä, harjoittaa alan tutkimus- ja kehittämistoimintaa, edistää ja toteuttaa alan koulutusta sekä tehdä sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseksi tarpeellisia aloitteita ja esityksiä. (23.5.2001/410)"*

Laitos uusi strategiansa vuoden 2006 alusta. Samasta ajankohdasta uudistettiin laitoksen organisaatio, joka on tarkoituksellisen litteä ja perustuu tulosvastuuajattelulle myös sisäisessä hallinnossa. Stakesin missio on "Tiedosta hyvinvointia", johon on tiivistetty laitoksen keskeisin toimintafilosofia. Strategisia painoalueita on kuusi ja ne ilmentävät niitä priorisointeja, joiden kautta toteutetaan myös sosiaali- ja terveysministeriön strategisia tavoitteita.

Stakesin erityisyytenä on se, että tutkimus ja kehittäminen muodostavat integroidun kokonaisuuden. Laitoksen kokoaman ja ylläpitämät tilastot ja rekisterit muodostavat sektorin mittavimman tietoperustan. Laitoksen toiminta kattaa innovaatioketjun keskeiset osat tutkimuksesta tuotteistukseen. Laitoksen koko toiminta on tähdätty tuottamaan policy-relevanttia, käyttöön soveltuvaa tietoa ja osaamista.

Stakesin toimialana on sosiaali- ja terveydenhuolto, ensisijaisesti julkinen palvelujärjestelmä. Terveydenhuoltotutkimus siirrettiin KTL:stä Stakesiin, koska nähtiin sen parhaat kehittämisedellytykset siellä. Stakes on ainoa valtion t&k-laitos, joka tutkii ja kehittää myös sosiaalipalveluita, joiden osuus kokonaisvolyymista kunnissa on noin 40%. Myös työelämän hyvinvointikysymykset (vajaakuntoisten työllistäminen, pitkäaikaistyöttömyys, sosiaaliset yritykset ja välityömarkkinoiden kehittäminen) ovat osa Stakesin tutkimus- ja kehittämiskenttää. Palvelujärjestelmän toimivuuden ja vaikuttavuuden kehittäminen- ja tutkimustyö edellyttää myös hyvinvoinnin tilan tutkimusta, jotta nähtäisiin, onko palveluilla toivottuja hyvinvointivaikutuksia.

Stakesin toiminnan kokonaisvolyymista soveltava tutkimus vastaa noin neljännestä muun osan ollessa vuorovaikutteista kehittämistyötä sekä päätöksentekoa palvelevien rekisteri- ja tietovarantojen ylläpitoa ja jalostamista. Stakesilla on sen strategiaan pohjautuva tutkimusohjelma. Stakesin tutkimuksellisia vahvuuksia niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin voidaan pitää terveystaloustiedettä, terveyden ja terveystalouden käyttöä ja käytön eriarvon tutkimusta, hyvinvointivaltioon, köyhyyteen ja tulonjakoon kohdistuvaa tutkimusta, arviointitutkimusta ja yhteiskuntatieteellistä päihdetutkimusta.

Palvelupainotuksesta johtuen laitoksen keskeisimmäksi asiakkaaksi on omistajaministeriön ohella muodostunut kuntakenttä - kunnat ja kuntayhtymät. Vastaavasti Stakesin vuosittaisissa tulossopimuksissa politiikan implementaatiotehtävät ovat saaneet alati kasvavaa painoa. Viimemainittua suuntausta tukee osaltaan havainto, jonka mukaan 31.1.2008 valtioneuvostossa käsiteltävässä ns. KASTE-ohjelmassa (kansallinen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisohjelma) Stakesin toimeenpanovastuulle nelivuotiskaudella 2008-2011 on 37 yksilöidystä kehittämistoimesta määritelty puolet eli 18, ja KTL:lle 4 tehtävää.

Toiminnallisen eheyden lisäämiseksi joukko Stakesin kärkihankkeita on integroitu seitsemäksi laajaksi horisontaalihankeeksi (mm. ikääntyneiden palvelut, lapset ja perheet, henkilöstö, laatu, asiantuntijajärjestelmät, tulevaisuuden palvelujärjestelmät ym.), joita johtavat johtoryhmän jäsenet. Linjavastuu kulkee vertikaalisesti tulosalueittain ja horisontaalisesti johdetaan keskeisiä kokonaisuuksia yli tulosalueiden ja ryhmien. Näin on hyödynnetty monialaista osaamista ja saatu aikaan monitieteisiä osaamiskeskittymiä. Horisontaalihankeet toteutetaan kiinteässä yhteistyössä kuntakentän kanssa.

Stakesin keskeinen vaikuttamisen väline on sosiaali- ja terveysalaan liittyvän tiedon ja osaamis pääoman välittäminen asiakkaille ja sidosryhmille. Stakes on pyrkinyt mahdollisimman laadukkaaseen ja aktiiviseen tiedon ja osaamisen välittämiseen panostamalla vaikuttamisen keinojen ammattimaiseen osaamiseen.

Keinot vaihtelevat huomattavasti riippuen tavoitteista, asiakokonaisuudesta ja kohde-ryhmästä. Skaala vaihtelee henkilökohtaisesta vaikuttamisesta laajaan medianäkyvyyteen kattaen hyvin monenkaltaisia sidosryhmä- ja asiakaskohtauksia. Muutosten aikaansaaminen edellyttää usein eri kanavien kautta tulevia toisiaan vahvistavia viestejä ja toimenpiteitä.

Toiminnan alueellisen vaikuttavuuden tehostamiseksi laitokseen on perustettu kolme alueyksikköä, jotka toimivat kukin omalla toimintaprofiilillaan (terveyspalvelut/-politiikka /Tampere, sosiaalipalvelujen arviointi /Jyväskylä sekä mielenterveys- ja päihdekysymykset /Vaasa).

Stakesissa on panostettu merkittävästi johtoryhmätyöskentelyn kehittämiseen ja johtamisosaamiseen vahvistamiseen. Kaikki johtajat ja esimiehet ovat läpikäyneet räätälöidyn esimiesvalmennuksen, esimiehille on järjestetty työnohjausta ja mentorointia. Vuonna 2007 päivitetystä henkilöstöstrategiassa on määritelty henkilöstöjohtamisen päämäärät ja tavoitteet 2007-2012, joiden toteutumista arvioidaan vuosittain. Laitoksessa on toteutettu systemaattinen osaamisen kartoitus. Sosiaalisten innovaatioiden tunnistaminen, konseptointi ja tuotteistaminen laitoksen toiminnassa on ollut viime vuosien yksi painopiste.

Stakesilla on laajamittaista kansainvälistä toimintaa sekä tutkimus- ja kehittämis- ja tilastointitoiminnan osana, että osaamisen viennin muodossa. Stakesin ulkomaanavun yksikkö IDC on omarahoitteinen tulosyksikkö, joka on erikoistunut projektien suunnitteluun, toteutukseen kehitysmaissa ja siirtymätalouden maissa.

3. Laitosten yhdistämisestä saatava lisäarvo

Selvityshenkilöt esittävät raportin sivulla 50 ehdotetun organisaatiouudistuksen keskeisimmät hyödyt:

Fuusiosta oletetaan seuraavan yksittäisten tutkimus- ja kehittämissyksiköiden kriittisen massan kasvua. Mikäli täällä tarkoitetaan henkilötason asiantuntemuksen määrällistä voilyymia erilaisissa substanssikysymyksissä, näin tapahtuu. On myös mahdollista järjestää toimintaa siten, että samoihin tutkimus- ja kehittämissyksikköihin keskittyy asiantunte-
musta eri tieteenaloilta.

Fuusion oletetaan edistävän sitä, että sosiaali- ja terveystalvuluja voidaan kehittää entistä paremmin yhdessä ja yhtenä kokonaisuutena. Toiminnan mahdollisia kattavuusaukko- ja voidaan poistaa, yhteisillä infrastruktuureilla parannetaan laatua ja säästetään resursse- ja ja tietovarantojen kehittäminen helpottuu ja hyödyntäminen tehostuu.

Koska oletukset ovat varsin yleisluontoisia, niiden kriittisiin tekijöihin otetaan myö- hemmin tässä lausunnossa kantaa.

4. Uuden laitoksen keskeiset tehtävät ja rakenne

Tällä hetkellä Stakesilla ja KTL:lla on kumpaisellakin omat lakisäätteiset tehtävänsä, strategiset painoalueensa ja ennen muuta nelivuotiset tulossopimuksensa Sosiaali- ja terveystalvusteriön kanssa. Tulossopimus kattaa koko hallituskauden ja se antaa Stakesille keskeisen roolin valtioneuvoston hyväksymän KASTE-ohjelman toteuttamisessa.

Uuden yhdistetyn laitoksen tarjoama lisäarvo edellyttää kuitenkin tavoitetilan, toiminta- ajatuksen ja keskeisten toimintatapojen ennakkoluulotonta uudelleen määrittelyä. Määrittelyn tulee perustua osapuolilaitosten olemassa oleville vahvuuksille sekä uudelle "yhteiskunnalliselle tilaukselle". Siihen, kuinka tämä saavutetaan, palataan tässä lausunnossa tuonnempana. Uuden laitoksen yhtenä keskeisenä vahvuutena voidaan nähdä palvelujen kehittämissuunktio yhdistyneenä ajantasaiseen tutkimukselliseen hyvinvointi- ja terveysseurantaan. Tämä viimeainittu puolestaan perustuu jatkossakin sekä edustaviin väestönäytteisiin että rekisteritietoon.

Selvityshenkilöt esittävät, että uusi laitos olisi nimeltään "Hyvinvoinnin ja terveyden tutkimuskeskus". Nimeä, vaikka onkin alustava ehdotus, on pidettävä onnistuneena. Hyvinvointi käsitteenä on laveampi kuin esimerkiksi "sosiaali-" eikä se siten rajaudu vain sosiaalihuoltoon ja -palveluihin pitäen ne kuitenkin selkeästi piirissään. Kehittämissuunktion jättämisellä pois nimestä on myös perustelunsa. Koska kyseessä on valtion sektoritutkimuslaitos, on perusteltua painottaa käsitettä tutkimus - joka siis tässä tapauksessa sisältää vahvan kehittämissuunktion. Nimen kääntäminen englanniksi on ongelmallista: suora käännös olisi "National Research Centre for Welfare and Health". Tällöin katoaa kaksi maailmalla asemansa vakiinnuttanutta brändiä: "STAKES" ja "National Public Health Institute". Yksi mahdollisuus laitoksen englanninkieliseksi nimeksi olisi yksinkertaisesti "National Institute of Health and Wellbeing". Myös Stakesin muutamien yksikköiden kansainvälisesti tunnetuista nimistä tulee pitää kiinni; tällaisia ovat mm. Finoh- ta, Finsoc ja CHESS. KTL:n yksiköillä lienee vastaavanlaisia brändipulmia.

Selvitysmiesten ehdottama toimialan jako neljään - 1) terveystutkimus, 2) sosiaali- ja hyvinvointitutkimus, 3) tietohuolto ja 4) sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittäminen - on sinällään perusteltu. Sen toteuttaminen tuottaa kuitenkin joukon pulmia. Tutkimuksen ja kehittämisen erottaminen vähentää tarvittavaa synergiaa. Stakesin käsityksen mukaan uuden laitoksen neljännen toimialalohkon tulisikin olla sosiaali- ja terveyspalvelujen *tutkimus ja* kehittäminen. Edelleen ainakin aluksi myös voimavarojen jakautuminen näihin neljään ydinalueeseen näyttää erittäin epätasapainoiselta. Stakesin nykyiset voimavarat jakautuvat verrattain tasaisesti kaikille neljälle toimialalle kun taas KTL:n voimavarat painottuvat kansanterveyden ja terveystutkimuksen alueeseen.

Tasapainoisemman rakenteen aikaansaaminen edellyttää merkittäviä laitoksen sisäisiä voimavarojen siirtoja. Erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen ja sosiaalihuollon osamista tulee uudessa laitoksessa systemaattisesti vahvistaa.

Selvityshenkilöt ottavat verrattain kriittisen kannan maksulliseen palvelutoimintaan. Heidän mielestään tällainen toiminta ei pääsääntöisesti kuulu STM:n alaisten laitosten tehtäviin. Ulkomaanavun yksikön IDC:n osalta asiaa käsitellään tämän lausunnon luvussa 8. Muilta osin Stakes katsoo, että maksullisen palvelutoiminnan (esim. nykyisen kaltainen kuntakonsultointi) tulee olla jatkossakin olla mahdollista ehdolla että sitä ei tueta valtion varoin. Valtion liikelaitos ei tuoreen EU-kannan vuoksi tulle kysymykseen.

5. Hyvinvointi- ja sosiaalitutkimuksen vahvistaminen

Yhdistettävistä laitoksista vain Stakesissa on laaja-alaista hyvinvoinnin, huono-osaisuuden ja sosiaalisten ongelmien tutkimusta. Laitoksessa tutkitaan lasten ja ikääntyneiden elinoloja ja hyvinvointia, suomalaisten köyhyyttä ja tulonjakoa, hyvinvointivaltiota ml. tulonsiirtojärjestelmät, hyvinvoinnin alueellista jakautumista sekä sosiaalipalveluja. Laitos toteuttaa myös sosiaalitalouden tutkimusohjelmaa ja ylläpitää Soma-mikrosimulaatiomallia. Uusina tehtävinä tulossopimuksessa on aktiivin sosiaalipolitiikan eli käytännössä vaikeasti työllistyville tarkoitettujen välityömarkkinoiden tutkimus ja kehittäminen.

Selvityshenkilöiden mukaan laitosten fuusion kautta on tarkoitus vahvistaa hyvinvointi- ja sosiaalitutkimusta. Tämä edellyttää sisäisiä voimavarojen siirtoja uuden laitoksen sisällä. Hyvän lähtökohdan tämän tutkimuksen vahvistamiseen tarjoaa Stakesissa oleva tutkimuksellisen hyvinvointiseurannan kokonaisuus. Sen rinnalle voidaan kehittää palvelujärjestelmän tutkimusta, joka nyt on hajallaan. Näin saataisiin yhteen hyvinvoinnin tilan ja siihen vaikuttavien palvelujärjestelmien tutkimus. Vastaavalla tavalla voitaisiin toimia terveydentilan ja siihen vaikuttavien palvelujen ja politiikkojen tutkimuksen organisoinnissa.

6. Tietovarantoihin ja tietohuoltoon liittyviä näkökohtia

Selvitysmiehet korostavat tietohuollon keskittämisestä johtuvia synergiaetuja sekä nostavat esille Stakesissa meneillään olevan Sampo-tietouudistuksen. Stakesin nykyinen rooli tilastoviranomaisena, valtakunnallisten rekisterien ylläpitäjänä sekä koodistopalvelun lakisääteisenä ylläpitäjänä kannattaa hyödyntää täysimääräisesti uuden organisaation tietovarantokokonaisuutta integroitaessa.

Stakesin tilastot, rekisterit, koodistot ja luokitukset kattavat koko sosiaali- ja terveydenhuollon kentän. Tämä monialaisuus on hyödynnettävä mahdollisimman kattavasti jatkossakin. Samalla on arvioitava ne lainsäädännölliset toimet, joilla eri rekisterien käyttö tutkimus- ja tilastotarkoituksiin tehdään mahdollisimman joustavaksi.

Samoin on ratkaistava Tilastokeskuksen ja Kelan aineistojen hyödyntäminen tutkimus- ja tilastokokonaisuudessa. Kelan osalta tämä merkitsee Kelan omien hallinnollisten rekisterien käytön joustavaa mahdollistamista ja toisaalta Kanto-arkiston tietojen tulevaa hyödyntämistä. Koodistopalvelun osalta on jo toteutettu uudelleenjärjestely, jossa Kela vastaa palvelun teknisestä ylläpidosta ja Stakes sisällöstä. Tietorakenteiden uudistamisessa Stakesilla on ollut keskeinen rooli ja tämä on vahvistettu myös tulossopimuksessa. Kysymys on terveydenhuollon sähköisten kertomusjärjestelmien standardoinnista sekä vastaavasta työstä sosiaalihuollossa.

Sampohanketta jatketaan vielä vuoden 2008 puolella johtuen kireästä aikataulusta ja suurista haasteista. Hankkeen myötä syntyy uusimmalla teknologialla rakennettu tietoinfrastruktuuuri tiedon keruun, varastoinnin ja raportoinnin osalle. Infrastruktuuuriin voidaan vähin erin liittää kaikki rekisteritieto sekä muukin pysyvä tilasto- ja tutkimustieto ja ottaa samalla huomioon kaikki tietoturvakriteerit. Jatkossa on myös tarkistettava KTL:n vastaavien tietovarantojen integroitavuus.

Vaikuttavuuteen panostaminen

Stakesissa on pyritty luomaan sellainen toimintaympäristö, joka tukee paitsi tiedon luomista, jalostamista niin myös sen jakamista, tiedolla vaikuttamista. Vuorovaikutteista ja yhteisöllistä tiedon tuottamista on hyödynnetty useissa hankkeissa erilaisissa verkostoisissa toimintamalleissa uusien sähköisten foorumien mahdollistamana. .

Stakesin suuri haaste on miten saada oikea ja olennainen tieto mahdollisimman tehokkaasti sidosryhmien ja asiakkaiden käyttöön. Tämä edellyttää laadukkaita jakelukanavia, jotka ovat avainasemassa innovaatioiden jurruttamisessa, tiedolla ohjaamisessa ja asiakaslähtöisessä toiminnassa ylipäätään.

7. Innovaatiotoiminta

Selvitysmiehet mainitsevat raportissaan tutkimuslaitosten aseman globaalissa ja EU:n innovaatiojärjestelmässä käsittelemättä tätä tarkemmin. Sosiaali- ja terveystieteiden innovaatiotoiminnan kannalta Stakes ja KTL ovat sektoritutkimuslaitoksina merkittäviä toimijoita. Uudet toimintatavat ja tuotteet syntyvät nykyisin yhä useammin verkostoissa ja avoimessa innovaatioympäristössä, eivätkä ole pelkästään riippuvaisia organisaatiorakenteista. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen sekä palvelujen kehittäminen edellyttää uusia innovaatioita ja innovatiivisia tuote- ja palvelukonsepteja. Tieto-ohjauksen uudet vuorovaikutteiset muodot edellyttävät nekin ammattilais- ja osaamisverkostojen tehokasta hyödyntämistä. Sosiaali- ja terveystieteiden merkittäväksi haasteeksi muodostuu myös tuotteistus.

Selvityshenkilöt esittävät kriittisiä kommentteja välittäjäorganisaatioiden rooliin ja tarpeellisuuteen, vaikka niiden asema on tunnustettu innovaatiotoiminnassa yleisesti. Alu-

eellisten välittäjäorganisaatioiden verkottuminen on innovaatiotoiminnan kannalta tärkeätä. Seudullista ja alueellista kehittämistoimintaa ja niiden työnjakoa on syytä vahvistaa rakentamalla osaamisverkostoja. Sosiaalialan osaamiskeskukset ovat osaltaan kehittyneet kuntien kehittämistoimintaa alueellisesti kokoavaksi ja sosiaalialan erityisosaamista välittäväksi.. Tällä hetkellä terveydenhuollossa on sosiaalihuoltoa enemmän tarvetta välittäjäorganisaatioille ja kehittämistoiminnan tuelle.

Selvityshenkilöiden esittämän fuusion myötä on haasteena kehittää innovaatiotoiminnan prosesseja ja tuotteistuksen avulla tuottavuutta. Stakesin innovaatiotoiminnan kehittämisen kokemuksia tulisi käyttää hyväksi mahdollisessa Stakesin ja KTL:n fuusiossa. Tehty työ antaisi kahdelle eri tyyppiselle laitokselle hyvän yhteisen alustan organisaation, toimintakulttuurin ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehittämiseen.

8. Ulkomaanavun yksikkö IDC ja laitoksen muu kansainvälinen toiminta

Molemmat laitokset, KTL ja Stakes ovat monitahoisesti mukana kansainvälisessä kentässä sekä STM:n tukena että omaehtoisesti tutkimus- ja kehittämissyhteistyössä. Tulevaisuuteen tähtäävä tutkimus- kehittämis- ja innovaatiotyö edellyttää nykyisin monipuolista globaalin ja Euroopan Unionin t&k&i-kentän tuntemusta, siihen osallistumista ja vaikuttamista. Sekä KTL että Stakes ovat laajalti tunnettuja ja tunnustettuja asiantunteuksesta.

Laitosten kansainvälinen toiminta tulisi selvittää ja yhteen sovittaa: kansainväliset jäsenyydet, sopimukset, projektit sekä muut sidonnaisuudet ja yhteydet.

Selvityshenkilöt esittävät Stakesin ulkomaanavun yksikön IDC:n liikelaitostamista. Tämä suositus on ristiriidassa äskettäisen EU:n kannanoton kanssa, jonka mukaan valtion liikelaitokset eivät voi toimia markkinoilla aidosti, koska ne on suojattu konkurssilta. Stakes katsoo, että vaikka liikelaitosta ei perusteta, on tärkeää saada selkeä päätös maksullisen palvelutoiminnan pelisäännöistä sekä STM:n omistajapoliittinen kannanotto liiketoimintaan yleensä.

IDC:n nykyisestä toiminnasta vain noin 40% on puhtaasti kaupallista liiketoimintaa. Loput 60% on nk. yhteisrahoitteista ja omakustannushintaista viranomaistoimintana tehtävä projektisyhteistyötä: Mm. Lähialueyhteistyö, Pohjoinen Ulottuvuus, UM:n neuvonantajiyhteistyö sekä EU:n Twinning-hankkeet. Nämä yhteisrahoitettavat ja viranomaistehtävät hoidettava joka tapauksessa uudessa yhdistetyssä laitoksessa siihen varatuilla henkilöstöresursseilla.

Liikelaitosmaisen toiminnan vaihtoehtona voisi olla tehokas, osittain omarahoitteinen kansainvälisen kehittämisen yksikkö, joka huolehtii uuden laitoksen kansainvälisistä suhteista sekä projektitoiminnasta ja jolla on mahdollisuus tehdä maksullista palvelutoimintaa ja toteuttaa näin julkisen sektorin osaamisen vienninedistämistä hallitusohjelman mukaisesti.

9. Alueorganisaatio

Stakesilla on kolme alueyksikköä - Tampere (terveyspalvelut, terveystutkimus, myös Tulevaisuuden hyvinvointipalvelut -hanke), Vaasa (mielenterveys- ja päihdekysymykset) ja Jyväskylä (sosiaalipalvelujen arviointi ja kehittäminen). Vastaavasti KTL:lla on kolme alueyksikköä - Kuopio (ympäristöterveys), Turku (kuntoutus) ja Oulu (lasten ja nuorten terveys). Stakes katsoo, että alueyksiköt tulee jatkossakin pitää osana uutta emo-organisaatiota ja samalla kehittää niiden välistä työnjakoa ja profiloitumista.

10. Valmistelun organisointi ja prosessin hallinta

Kuten aiemmin jo on todettu, tulee Stakesin ja KTL:n fuusio suunnitella ja toteuttaa niin, että tavoitellaan ja saadaan aikaan todellisia synergiahyötyjä ja lisäarvoa. Fuusiota ei tule toteuttaa vain yhdistämällä kaksi suurta laitosta mekaanisesti organisaatiolaatikkoja hieman uudelleen muotoilemalla. Teknisesti toteutetulla organisaatiomuutoksella vain saadaan organisaatiot sekaisin ja menetetään paljon inhimillisiä voimavaroja.

Selvitysmiesten raportti antaa vain vähän aineksia mahdollisen uuden laitoksen mission, vision, toiminta-ajatuksen ja strategisten linjausten määrittelyyn. Mahdollisesta fuusiosta päätettäessä on tärkeää tehdä ratkaisut uuden laitoksen missiosta ja strategisista peruslinjauksista.

Uuden laitoksen sisäisestä rakenteesta tulisi päättää vasta sitten, kun strategisia linjauksia ja tavoitteita, keskeisten asiakkaiden määrittelyä on muutosprosessissa yhdessä työstetty pidemmälle. Uuden laitoksen tavoitetilan määrittelyyn tulee varata riittävä aika ja määrittelyprosessiin tulee osallistua riittävä määrä kummankin laitoksen johtoa sekä esimiehiä ja asiantuntijoita. Henkilöstön edustus prosessissa tulee myös varmistaa. Rakenteelliset ratkaisut tulee tehdä vasta sitten, kun tavoitetila on määritetty. Rakenteellisten ratkaisujen tulee tukea strategisia linjauksia ja ne tulisi pääsääntöisesti jättää uuden laitoksen johdon tehtäväksi.

Selvitysmiehet esittävät uuden laitoksen rakenteeksi neljää osastoryhmää, jotka vastaisivat terveystutkimuksesta, sosiaali- ja hyvinvointitutkimuksesta, tietohuollosta ja sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisestä. Lisäksi esitetään, että voimavaroja kohdennetaan uuden laitoksen sisällä kunnallisten palvelujen kehittämiseen, tietovarantojen hyödyntämiseen sekä elinolo- ja hyvinvointitutkimukseen.

Suurimpana kattavuusaukkona nykyisessä toiminnassa selvitysmiehet nostavat esiin sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän kokonaisvaltaisen kehittämisen. Valtion tuottavuusohjelman mukaisesti uuden laitoksen henkilöstömäärää tulee kokonaisuutena vähentää tulevina vuosina. Selvitysmiesten esiin nostamien kattavuusaukkojen korjaaminen ja voimavarojen siirtäminen esimerkiksi selvitysmiesten korostamiin sisältöalueisiin merkitsevät tuottavuusvähennysten lisäksi merkittävää voimavarojen uudelleen suuntaamista ja joidenkin sisältöalueiden supistamista tai jopa ulos rajaamista. Mahdollisen fuusiopäätöksen yhteydessä on tärkeää tehdä päätös myös mahdollisista uusista painotuksista ja supistuksista.

Tavoitteena tulee olla, että uusi laitos on rakenteeltaan ja toimintatavoiltaan moderni, innovatiivinen ja joustava. Tämä edellyttää valmisteluprosessilta rohkeutta ja ennakkoluu-

lottomuutta ja tulevaisuuden haasteiden suunnasta orientoitumista. Asiakaskeskeisyyden ottaminen yhdeksi kantavaksi periaatteeksi merkitsee myös monien toimintamallien uudelleen jäsentämistä.

Stakes laati oman sopeuttamisohjelman vuosille 2006-2009 ja on toteuttanut valtion tuottavuusohjelmaa vuosina 2006-2007. Lisäksi Stakes on allokoanut tuottavuusvähennykset tulosalueille myös vuosille 2008-2011. Palvelukeskustehtäväsiirrot ja niitä vastaavat henkilötyövuosivähennykset on jo pääosin toteutettu. Stakes on siis tehnyt sisälään jo ratkaisut tuottavuusvähennysten toteuttamiseksi. Stakes pitää välttämättömänä, että fuusion mahdollisesti toteutuessa myös KTL:ssä on toteutettu ja allokoitu sen vastuulla olevat tuottavuusvähennykset.

Kahden ison laitoksen yhdistäminen sisältää myös merkittäviä riskejä. Stakes ehdottaa, että muutoshankkeen käynnistyessä tehdään kattava riskianalyysi. Fuusioprosessissa on varauduttava ja ehkäistävä esimerkiksi seuraavia riskejä:

- * Muutosprosessin suunnittelun ja toteutuksen johtajuus ei ole riittävän määrätietoista ja rohkeaa
- * Ratkaisut viipyvät, jolloin laitokset ovat pitkään eräänlaisessa välitilassa ja motivaatio uuteen laskee
- * Uuteen laitokseen siirtyvät nykyiset toiminnat sellaisenaan, jolloin fuusio ei tuota todellista lisäarvoa ja syntyy vain lisäkustannuksia ja menetetään inhimillisiä voimavaroja
- * Uuden laitoksen tavoitetilasta ei saada aikaan riittävää yhteistä ymmärrystä, jolloin voimavarojen uudelleen suuntaaminen vaikeutuu
- * Muutosprosessin läpivienti ei suju onnistuneesti, jolloin uuden laitoksen houkuttelevuus kärsii. Voidaan menettää laitokselle tärkeää osaamista.
- * Muutosvaihetta ei resursoida riittävästi, jolloin tuottava työ halvaantuu keskeneräisyyden, tiedon ja menettelytapojen puutteen ja järjestelmien toimimattomuuden vuoksi.

Prosessin hallinta

Kahden ison laitoksen yhdistäminen uudeksi tutkimus- ja kehittämiskeskukseksi on iso haaste. Muutos tarvitsee onnistuakseen rohkean ja määrätietoisin johtajan viemään prosessin suunnittelua ja toteutusta läpi. Prosessi tulee suunnitella, aikatauluttaa ja vaiheistaa hyvin. Muutos tulee viedä läpi hyvin avoimesti ja läpinäkyvästi.

Fuusioissa on kyse aina myös erilaisten organisaatiokulttuureiden kohtaamisesta. Siksi muutoksen johtamisessa johdon roolina on myös luoda kulttuurista yhteisymmärrystä.

Muutoshankkeelle on tärkeää asettaa riittävän edustava toimintakykyinen ohjausryhmä, jonka vetäjän tulisi olla muutoksen johtaja. Tarvitaan myös sisältökohtaisia projektiryhmiä, jotka ohjausryhmällä tulee olla valtuudet asettaa. Henkilöstön edustus eri ryhmissä on tärkeää turvata. Lisäksi tulee tarvittaessa olla mahdollisuus käyttää ulkopuolisia konsultteja. Uuden laitoksen tavoitetilan määrittely tarvitsee Stakesin ja Kansanter-

veyslaitoksen yhteisiä työseminaareja, joissa yhteistä ymmärrystä ja linjauksia rakennetaan.

Stakes katsoo, että poliittinen ratkaisu mahdollisesta laitosten yhdistämisestä tulisi tehdä nopeasti, mielellään helmikuun 2008 aikana. Sosiaali- ja terveysministeriön johdon tulee määrittellä laitoksen missio, tavoitteet ja periaatteelliset suuntaviivat sekä asettaa muutoksen johtaja ja ohjausryhmä.

On esitetty, että mahdollinen fuusio toteutetaan vuoden 2009 aikana. Hallinnollisesti ja toiminnallisesti muutos olisi parasta toteuttaa kalenterivuoden alusta, jotta monia hallinnollisia tehtäviä ei jouduttaisi tekemään kahteen kertaan. Jos päätös fuusiosta tehdään maaliskuun puoliväliin mennessä, olisi fuusio tarkoituksenmukaisinta toteuttaa 1.1.2009 lukien. Jos fuusioratkaisun tekeminen venyy pidemmälle kevääseen, on fuusio Stakesin mielestä tarkoituksenmukaisinta toteuttaa 1.6.2009 lukien.

Käytännön tehtäviä

Mahdollinen laitosten yhdistäminen merkitsee myös lukuisia käytännön haasteita. Laitosten tietojärjestelmät ovat osin erilaiset, jolloin joudutaan tekemään joukko yhdenmukaistavia ja kalliita ratkaisuja. Niin ulkoisten kuin sisäistenkin verkkopalvelujen sisällöt ja toiminnot poikkeavat toisistaan, jolloin pitää tehdä kokonaan uusi rakenne ja tuottaa paljon uusia sisältöjä. Palkkausjärjestelmät ovat niinkään erilaiset, jolloin joudutaan rakentamaan uusi yhteinen palkkausjärjestelmä. Tilaratkaisujen tulee tukea uuden laitoksen strategisia valintoja, joten fuusio merkitsee uusia tilaratkaisuja ja merkittävää määrää muuttoa. Uuden laitoksen brändin rakennus on pitkäjänteinen ja ulottuvuuksiltaan laaja-alainen uudistusprosessi.

Ministeriön ja uuden laitoksen fyysinen läheisyys on tärkeää turvata. Verkkoratkaisut tulee myös määrittellä uudelleen. Stakes on hiljattain uusinnut ulkoisen verkkopalvelunsa ja toteuttanut intrauudistuksen vuonna 2007. Asiakirjahallinnon ja arkiston yhdistäminen on myös vaativa prosessi. Uuden laitoksen rakenteen ja työtehtävien määrittely ja henkilöstön sijoittaminen uuteen laitokseen on työtä ja aikaa vaativa prosessi. Sisäiset päätöksentekoprosessit, menettelytavat ja ohjeet joudutaan läpikäymään ja uudistamaan.

Stakes on siirtänyt vuonna 2007 ja vuoden 2008 alussa talous- ja henkilöstöhallintotehtäviään Joensuun palvelukeskukseen. Stakes pitää tärkeänä, että KTL on toteuttanut vastaavat siirrot hyvissä ajoin ennen fuusiota. Stakes on samoin ottanut vuoden 2008 alussa käyttöön henkilöstöhallinnon sähköisen asiointijärjestelmän (ESS) ja pitää tärkeänä, että KTL ottaa sen käyttöön hyvissä ajoin ennen fuusiota.

Fuusion suunnittelusta ja toteutuksesta aiheutuu näin myös merkittäviä kustannuksia, jotka tulee huomioida laitosten budjeteissa. Tulee myös selvittää mahdollisuudet hakea hankkeelle rahoitusta VM:ltä tuottavuusohjelmamäärärahasta.

Stakesin toimintaa säädellään lukuisissa laeissa ja asetuksissa, joista luettelo esitetään tämän lausunnon liitteessä 2. Näiden säännösten muuttaminen on niinkään mittava tehtävä.

11. Työnjako STM:n kanssa ja tulohjaus

Kokemukset STM:n tulohjauksesta ovat olleet viime vuosina pääosin myönteisiä, kun ohjaus pyrkii aiempaa enemmän painottumaan strategiaan kysymyksiin. Aiempina vuosina ohjaus on ollut tarpeettoman yksityiskohtaista, joskus jopa hanketasoista.

Viimeisen vuoden aikana on myös työnjako STM:n ja alaisten laitosten kesken edennyt järkevään suuntaan. STM on asteittain purkanut operatiivista ohjaustaan siirtämällä sekä tehtäviä että voimavaroja mm. Stakesiin. Tätä on pidettävä oikeana kehityssuuntana. Siirrot tulee kuitenkin huomioida myös laitoksen henkilöstö- ja rahakehyksissä.

Keskeinen uusi ohjausinstrumentti, kansallinen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissuunnitelma (KASTE) lähes sadan miljoonan euron rahoituspanoksineen hakee vielä muotoaan. Hallinnonalan t&k-laitoksilla on kuitenkin aiempaa korostuneempi tehtävä ohjelmassa nimenomaan alueiden ja kuntien tukena.

12. Muut kannanotot

Valvontavirastojen kehittäminen

Selvityshenkilöt esittävät, että TEO ja STTV yhdistetään Sosiaali- ja terveydenhuollon oikeusturva- ja valvontakeskukseksi. Edelleen esitetään, että lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastot siirretään STM:n hallinnonalalle ja liitetään osaksi uutta laaja-alaista valvontaorganisaatiota. Vielä esitetään, että sosiaalihuollon toimintayksiköiden valvontatehtävät sijoitetaan po. valvontaorganisaatioon. Stakesin käsityksen mukaan ehdotus kokonaisuutena on oikean suuntainen ja omiaan vahvistamaan toiminnan laadun valvontaa sekä asiakkaiden oikeusturvaa.

Sosiaalialan osaamiskeskusten asema

Selvityshenkilöt katsovat, että nykyinen osaamiskeskusten tilanne ei ole tyydyttävä. Pulmia on keskusten kestävässä rahoituksessa sekä toimenkuvassa. Tällaiseen yleisarvioon Stakes on valmis yhtymään, mutta ei sen sijaan selvityshenkilöiden näkemyksiin kehittämisen vaihtoehdoista. STM/Osaamiskeskusneuvottelukunnan toimeksiannosta osaamiskeskusten toiminta arvioitiin siten, että loppuraportti valmistui joulukuussa 2007. Tältä pohjalta neuvottelukunnassa edustettuina olevat tahot - osaamiskeskusten ylläpitäjyhteisöt ja STM - linjaavat verkoston paikkaa. Stakes ei näe yhtäkään selvityshenkilöiden listaamista kolmesta vaihtoehdosta ((i) osaksi uutta yhdistettyä laitosta; (ii) osaksi yliopistoja; (iii) osaksi ammattikorkeakouluja) perusteltuna ja realistisena.

Valtion mielisairaalat ja koulukodit

Ehdotus, jonka mukaan valtion mielisairaalat siirrettäisiin osaksi kahden yliopistosairaalan (Pirkanmaa ja Pohjois-Savo) toimintaa, on periaatteessa kannatettava, mutta edellyttää vielä lisäselvityksiä. Valtion koulukotien muuntaminen STM:n alaiseksi liikelaitok-

seksi puolestaan ei liene mahdollista johtuen EU:n äskettäisestä kannanotosta, johon tämän lausunnon luvussa 8 viitataan.

Valtion mielisairaalat antavat selvityshenkilöiden raportista oman, pyydetyn lausuntonsa. Valtion koulukodeilta lausuntoa ei ole pyydetty, mutta Stakes on kehottanut koulukoteja toimittamaan oman kannanottonsa suoraan ministeriölle.

13. Yhteenvedo jatkovalmistelua koskevista kannanotoista

Tässä lausunnossaan Stakes on esittänyt näkökantojaan selvityshenkilöiden raportista, joka tähtää nykyisten KTL:n ja Stakesin yhdistämiseen uudelleenlaiseksi hyvinvoinnin ja terveyden tutkimuksen sektoritutkimuslaitokseksi. Stakes on valmis panostamaan laitoksen nopeaan suunnitteluun, mikäli poliittinen ratkaisu asiassa tehdään.

Itse prosessiin liittyen Stakes korostaa seuraavia näkökohtia:

1. Mahdollisesta fuusiosta päätettäessä on tärkeää tehdä päätös myös uuden laitoksen missiosta, painotuksista ja resurssien uudelleen suuntaamisista.
2. Muutoshankkeelle tulee nimetä johtaja, joka vastaa muutoksen suunnittelusta ja toteutuksesta
3. Muutoshankkeelle tulee asettaa edustava ja toimintakykyinen ohjausryhmä, jolla on mahdollisuus asettaa sisältökohtaisia projektiryhmiä. Henkilöstön edustus tulee turvata. Muutoshankkeelle tulee laatia riskianalyysi.
4. Muutoshankkeessa tulee varhaisessa vaiheessa määritellä uuden laitoksen tulevaisuuden tavoitetila (strategiset linjaukset, tavoitteet, keskeiset asiakkaat, toimintamallit jne.). Tavoitteena tulee olla, että fuusiolla saadaan aikaan todellista lisäarvoa ja synergiahyötyjä. Tämä edellyttää muutoshankkeelta rohkeutta ja ennakkoluulottomuutta.
5. Tavoitteena tulee olla moderni, innovatiivinen ja joustava organisaatio sekä verkostomainen ja asiakaslähtöinen tapa toimia. Rakennerratkaisut tulee tehdä vasta, kun uuden laitoksen tavoitetila on määritelty. Rakennerratkaisujen tulee tukea strategisia linjauksia.
6. Muutoshankkeen suunnittelun ja toteutuksen tulee olla avointa ja läpinäkyvää. Hankkeelle laaditaan viestintäsuunnitelma, jolla varmistetaan henkilöstön ajantasainen tieto prosessin kulusta ja sisällöstä.
7. Muutoshankkeessa on järjestettävä riittävästi Stakesin ja Kansanterveyslaitoksen yhteisiä työseminaareja, joissa rakennetaan yhteistä ymmärrystä uuden laitoksen tavoitetilasta ja luodaan edellytyksiä sitoutumiseen uuden laitoksen linjauksiin ja toimintamalliin.
8. Muutoshankkeessa voitaisiin hyödyntää myös ulkopuolisia konsultteja, jotta varmistetaan uusimman tiedon ja osaamisen hyödyntäminen rakenteiden ja toimintamallien työstämisissä.

9. Mikäli päätös mahdollisesta fuusiosta tehdään maaliskuun puoliväliin 2008 mennessä, on muutos hallinnollisesti ja toiminnallisesti tarkoituksenmukaista toteuttaa 1.1.2009 lukien. Jos taas ratkaisujen tekeminen venyy pitemmälle, on fuusio järkevää toteuttaa 1.6.2009 lukien.

10. Stakes on jo pääosin toteuttanut henkilöstö- ja taloushallintotehtävien siirrot palvelukeskukseen ja ottanut käyttöön henkilöstöasioissa sähköisen asioinnin (ESS) järjestelmän. On tärkeää, että KTL on toteuttanut vastaavat toimet ennen fuusiota

11. Stakes on toteuttanut tuottavuusvähennyksiä vuosina 2006-2007 ja tehnyt konkreettiset suunnitelmat tuottavuusvähennysten toteuttamiseksi vuosina 2008-2011. Laitosten tulee olla samassa tilanteessa tuottavuusvähennysten suhteen mahdollisen fuusion toteutuessa..

12. Fuusio tulee merkitsemään merkittäviä kustannuksia (tietojärjestelmien uusiminen, muutot, brändin rakentaminen graafisine ilmeineen jne.), joten muutoshankkeelle tulee osoittaa erillinen määräraha.

Tämä lausunto on käsitelty Stakesin johtoryhmässä 30.1.2008 ja Yt- toimikunnassa 22.1.2008. Henkilöstön lausunto on liitteenä 3.

P ä ä j o h t a j a

Vappu Taipale

Ylijohtaja

Matti Heikkilä

Liite 1

Selvityshenkilöiden raporttiin sisältyviä puutteita, virheitä ja perustelemattomia väitteitä*Puutteita*

Selvityshenkilöiden raportissa ei analysoida Kansanterveyslaitoksen ja yliopistojen lääketieteellisten tiedekuntien terveystieteiden laitosten yhteistyötä ja mahdollisia päällekkäisyyksiä.

Raportissa ei mainita pientä Lääkehoidon kehittämiskeskusta (ROHTO). Sen fuusioiminen nyt hahmoteltuun laitokseen saattaisi tuoda synergiahyötyjä Finohtan kanssa erityisesti lääkkeiden kustannus-vaikuttavuustutkimuksissa.

Selvityshenkilöt eivät ole määritelleet ja rajanneet käsitettä "kriittinen massa".

Toteamusta "toiminnan asiakaslähtöisyys paranee" ei perustella eikä kuvata fuusion vaikutuksia tähän.

Toimintaympäristön analyysi perustuu pääosin vain yhden asiakassegmentin haastatteluun.

Kuvatessaan tilasto- ja rekisteritoimintaa selvityshenkilöt eivät mainitse lainkaan sosiaalihuollon rekistereitä, jotka sijaitsevat Stakesissa, eivätkä niihin liittyviä luokituksia, määrittelyjä ja terminologiaa, joiden ylläpito- ja kehittämisvastuu siirtyy Stakesille.

Virheitä

Selvityshenkilöiden käsitys luokitusyhteistyöstä ei vastaa näiden asioiden todellista nykytilaa, vrt. Koodistopalvelin ja sitä ohjaava lainsäädäntö. Luokitusten omistajuus jakautuu varsin monille toimijoille Stakesin ja Kuntaliiton lisäksi, mm. WHO:lle (ICD-10).

Tilasto- ja rekisteritoimen työnjako ei ole mitenkään epäselvä, sillä työnjako on sovittu tarkkaan eri laitosten kesken, viimeksi Tieto 2005 -hankkeessa. Selvityshenkilöt väittävät, että Stakesissa on tautikohtaisia rekistereitä ja tapaturmarekisteri. Tosiasiassa Stakesissa ei ole tautikohtaisia rekistereitä eikä tapaturmarekisteriä. Joitakin tietoja taudeista ja tapaturmista saadaan hoitoilmoitusrekisterein kautta, mutta nämä tiedot eivät ole kattavia.

"Muita [KTL:n ja Stakesin] yhteisiä alueita ovat terveystalous, terveysvaikutusten arviointi ja kansainvälinen toiminta." - Kaksi ensimmäistä ovat selkeästi Stakesin toimintaa, eikä kansainvälistä toimintaa voi rinnastaa sisältötehtäviin.

"Haittatapahtuma" -termi valvontaosiossa on virheellinen: termillä on paljon laaja-alaisempi merkitys kuin valvontaviranomaisen työkalu. Oikeat termit löytyvät esim. Stakesin ja ROHDON potilasturvallisuutta koskevasta yhteisjulkaisusta.

Perusteettomia väittämiä

"Samaan aikaan laitokset ovat siirtäneet voimavarojaan sosiaali- ja terveyspolitiikan kannalta tärkeistä tutkimus- ja kehittämistehtävistä hallinnonalan kokonaisuuden kannalta toisarvoisiin hankkeisiin." - Tästä ei ole näyttöä: laitosten tulossopimukset ovat viime vuosina ohjanneet toimintaa täysin päinvastaiseen suuntaan.

"Ääritapauksissa voi syntyä tilanteita, joissa [KTL:n ja Stakesin] ohjeet ja viestit ovat keskenään ristiriitaisia." - Tällaisesta ei ole näyttöä: väittäjä on hypoteettinen.

"Tietojärjestelmien, tautirekisterien ja kansallisten tutkimusaineistojen sijoittuminen kahteen laitokseen aiheuttaa merkittäviä vaikeuksia tietovarantojen tehokkaassa käytössä." - Vaikeuksia ei ole tarkemmin kuvattu, ja Stakesissa ei ole tautikohtaisia rekistereitä.

"Tietojärjestelmien, tautirekisterien ja kansallisten tutkimusaineistojen sijoittuminen kahteen laitokseen vaikeuttaa tietovarantojen hyödyntämistä." Tutkimusaineistojen käyttömahdollisuudet eivät liity pelkästään Stakesia koskeviin lakeihin, vaan ongelmia aiheutuu yleisemmästä lainsäädännöstä. Stakesin ja KTL:n yhdistäminen ei ratkaise ongelmaa, vaan tarvitaan laaja lainsäädännön uudistus.

Selvityshenkilöiden jako "sosiaali- ja terveysalan valvonnan ja kehittämisen kannalta tärkeisiin rekistereihin ja tilastoihin" ja "omaan toimintaansa liittyviin tutkimus- ym. rekistereihin" on outo. Stakesilla ei ole ainuttakaan valvontarekisteriä, vaan sen rekistereitä käytetään pääasiassa tilastointiin ja tutkimukseen. Lainsäädännön perusteella sosiaali- ja terveysalan rekisterit voidaan yleisesti jakaa kolmeen ryhmään: 1) terveydenhuollon valtakunnalliset rekisterit, 2) sosiaalihuollon valtakunnalliset rekisterit ja 3) muut, pääasiassa tutkimusrekisterit.

Kaikki edellä olevat seikat tulee täsmentää ja korjata mahdollisen fuusion jatkovalmistelussa.

Liite 2

Keskeiset Stakesin toimintaa säätelevät lait

Keskeiset säännökset, jotka säätävät Stakesin toiminnasta ovat:

- laki sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksesta (1073/1992)
- asetus sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksesta 1120/1992
- laki sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen tilastotoimesta (409/2001)
- laki terveydenhuollon valtakunnallisista henkilörekistereistä (556/1989)
- asetus terveydenhuollon valtakunnallisista henkilörekistereistä (774/1989)
- laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2007)
- laki valtion mielisairaaloista (1292/1987).

Näiden lisäksi Stakes toimii asiantuntijaviranomaisena sosiaalihuoltolaissa (710/1982) ja sen nojalla annetuissa erityislaeissa sekä kansanterveyslaissa (66/1972) ja terveydenhuollon erityislaeissa määritellyissä tehtävissä asianomaisiin lakeihin kirjattujen säännösten perusteella. Ilmoitusvelvollisuudesta koskien Stakesin lakisääteisiin rekistereihin on säädetty eräissä terveydenhuollon erityissäännöksissä (mm. kastroimisasetus 361/1970).

Liite 3

Stakesin henkilöstön lausunto

Stakesin henkilöstön edustajien kannanotto Sosiaali- ja terveysministeriön alaisten virastojen ja laitosten voimavarojen uudelleen suuntaamista sekä niiden toiminnan tehostamista koskevaan selvitykseen (STM/2666/2007)

Stakesin henkilöstön edustajina haluamme tuoda esille seuraavaa:

Selvityshenkilöt ovat ehdottaneet Stakesin ja Kansanterveyslaitoksen yhdistämistä nopealla aikataululla. Pikaisen organisaatiomuutoksen sijaan tulisi mahdollista yhdistämistä valmistella huolellisesti ja selvittää yhdistämisen todelliset hyödyt ja kustannukset.

Yhdistämisesitys perustuu ajatukseen laitosten päällekkäisistä toiminnoista. Vaikka laitokset työskentelevät samojen teemojen parissa, se ei merkitse toiminnan päällekkäisyyttä, vaan tutkimusta tehdään eri tieteenalojen lähtökohdista. Raportissa selvittämättä on jäänyt se, kuinka suuren osan kummankin organisaation toiminnasta oletetut päällekkäisyydet kattavat ja miten muut organisaatioiden osat hyötyisivät yhdistämisestä. Ovatko hyödyt siis kokonaisuuden kannalta suurempia kuin yhdistämisen vaatima valtava, monelle vuodelle ulottuva työpanos, joka on poissa laitosten perustyöstä? Monitieteistä yhteistyötä voitaisiin paremmin rakentaa pitkäjänteisesti esimerkiksi yhteisten projektien avulla kuin ylhäältä päin tulevalla organisaatiomuutoksella. Selvitysraportissa uskotaan suurten yksiköiden tehokkuuteen, mutta luovuus- ja organisaatiotutkimus eivät tue väitettä suurten yksiköiden toimivuudesta. Tutkimusryhmän ihannekoko on pikemminkin 8 - 12 henkeä.

Jos selvitysmiesten ehdotukset Stakesin ja Kansanterveyslaitoksen yhdistämisestä kuitenkin toteutetaan, se merkitsee henkilöstölle suuria muutoksia ja paljon lisätyötä. Esitetty aikataulu on äärimmäisen kireä, mikä kuormittaa henkilöstöä lisää.

Henkilöstön edustajat katsovat, että mahdollinen muutos tulisi toteuttaa niin, että perustettaisiin uusi laitos, johon työsuhteet ja virat ja henkilöt siirtyisivät ilman erillistä hakumenettelyä ja henkilöstön edut säilyisivät ennallaan. Aluksi työntekijät siirtyisivät vanhoine toimenkuvineen, mutta toimenkuvia voitaisiin järjestellä uudessa laitoksessa sen jälkeen, kun hallinnollinen muutos on tehty. Uuden laitoksen toiminnasta ei pidä tehdä liian nopealla aikataululla hätiköityjä päätöksiä, vaan toimintoja voidaan yhdistää suunnitellusti ja harkiten sen jälkeenkin kun hallinnollisesti on yhdistytty. Myös yhteisen, legitiimin ja uuteen laitokseen soveltuvan palkkausjärjestelmän rakentaminen vaatii aikaa, kun laitosten sopimukset poikkeavat paljon ja tehtävien kirjo kummassakin laitoksessa on erilainen.

Tukihenkilöstö tuntee erityisen suurta huolta muutoksessa, koska heidän tehtävänsä ja asemansa organisaatiossa väkisinkin muuttuvat paljon. Molemmissa laitoksissa tukitoiminnot on toteutettu eri tavoin ja usein eri välineillä. IT-tuki, tietopalvelu, verkkopalvelu, viestintä, arkisto, julkaisut, talous- ja henkilöstöhallinto, sihteerikunta, postipalvelut ja muut yhteisiä tukipalveluja hoitavat voivat perustellusti odottaa muutoksia toimenkuvaansa. Jotta näistä tehtävistä ei osaava henkilöstö pakenisi muihin organisaatioihin, toimintojen yhteensovittaminen on tehtävä avoimesti, huolellisesti ja riittävästi aikaa varaten sekä henkilöstön asema turvaten.

Muutos on mittava investointi. Laitosten yhdistymisessä sekä työntekijöiden aikaa että muualta ostettuja tuotteita ja palveluja tarvitaan paljon (esimerkiksi tietokannat, ohjelmistot, sisäiset ja ulkoiset www-sivustot, graafinen ilme ja lomakkeet, erikoistilojen järjestelyt, erilaisten toimintakäytäntöjen yhteensovittaminen, laitosten sopimusten ja sitoumusten muutokset ja muuttojen kustannukset). Ministeriön onkin varattava realistinen, todelliset kustannukset huomioiva lisärahoitus näin isoon muutokseen. Tulossopimuksessa on myös huomioitava, kuinka suuren resurssin muutos ja tuottavuusohjelman vähennykset kaappaavat molempien laitosten työntekijöiden työajasta. Sama asia koskee myös yksittäisen työntekijän suorituksen arviointia.

Vaikka hallinnollinen päätös yhdistymisestä voidaan tehdä nopeasti, niin todellinen toimintojen ja toimintakulttuurien yhdistäminen voi viedä monia vuosia. Toivottavasti ministeriö ei ole heti vaatimassa uutta selvitystä tulevan laitoksen toimista, vaan uudelle laitokselle taataan riittävä työrauha.

Valmisteluprosessin keskeisenä periaatteena tulee olla henkilöstön osallisuus. Työryhmiin tulee saada vahva henkilöstön edustus eri järjestöistä ja molemmista laitoksista. Paitsi ylätason työryhmiin myös käytännön siirtymää suunnittelevissa työryhmissä on oltava riittävästi työntekijöitä. He ovat itse oman työnsä asiantuntijoita ja, kun heitä kuullaan, niin muutoksen kitka jää pienemmäksi.

Paitsi tehtävänkuvan osalta, yksittäistä työntekijää tulee kuulla myös sijoituspaikan suhteen. Kun toimintoja sijoitetaan eri toimipisteisiin, kunnollinen suunnittelu, aikataulutus ja tiedottaminen ovat tärkeitä.

Molemmissa laitoksissa on paljon määräaikaista työntekijöitä. Luonnollisesti he tuntevat itsensä haavoittuvimmiksi ja hakevat vahvistusta tehtävänsä jatkumiselle. Erityinen huoli on niillä, joiden työsuhde on työsopimuksessa merkitty päättyväksi 31.12.2008. Heidän asemansa on ratkaistava riittävän ajoissa ja siitä on myös tiedotettava. Aikaisemmin on nähty suunnittelemattomia muutosprosesseja, joissa erityisesti määräaikaista on kohdeltu huonosti ja rokotettu tietämättömyydessä.

Toinen ryhmä, joka pitää muutosprosessissa huomioida, on maksullista palvelutoimintaa tekevät, etenkin Stakesin ulkomaan avun yksikössä toimivat.

Selvitysmiesten ehdotuksessa tutkimuksen asemaa on kyseenalaistettu, mikä huolestuttaa henkilöstön edustajia. Vaikka asiakaspalautteessa voidaan kritisoida kansainvälistä julkaisemista, tutkimustoiminnan luonteen ymmärtäville pitäisi olla selvää, että tämä on keskeinen laadunvarmistuksen menetelmä. Ilman kansainvälisen tutkijayhteisön arviointia ei saavuteta hyviä tuloksia. Esimerkiksi selvitysmiesten esille nostama benchmarking-toiminta perustuu 10 - 15 vuoden määrätietoiseen tutkimustyöhön. Eri asia on se, että kansainvälisten julkaisujen lisäksi tarvitaan tuloksia käytäntöön vieviä julkaisuja kotimaisilla kielillä. Selvitysmiesten raportissa tutkimuksen roolia ei ole selkiytetty. Termejä akateeminen tutkimus ja perustutkimus ei erityisemmin perustella. Jotta tuleva tutkimuslaitos säilyy arvostettuna ja luotettavana, on pidettävä huoli siitä, että tutkimus säilyttää akateemisen tason. Tutkimuksen näkeminen nopeasti julkaistavina selvityksinä on pahin uhkakuva niin laitoksen tasolle kuin tasokkaan henkilöstön houkuttelemiselle ja laitoksessa pysymiselle. Tutkimuksen kytkeminen hallitusohjelmiin ja erityisesti hallitusohjelmakausiin on myös varsin ongelmallista. Päivänpolttavien kysymysten selvittämiseen olisi varattava riittävästi voimavaroja, mutta näiden tutkimusten tulisi olla vain osa tutkimuskokonaisuutta.

Selvitysmiesten ehdottamat osastoryhmät ilmeisesti olisivat hyvin erikokoisia ja hallinnon ja tuki-toimintojen paikka uudessa laitoksessa on epäselvä. Sosiaalialaan ja -palveluihin keskittyviä tutkijoita ja kehittäjiä olisi huomattavasti vähemmän kuin terveyteen ja terveydenhuoltoon, jolloin sosi-

aaliala voi jäädä paitsioon. Selvityshenkilöiden esittämässä mallissa palvelujärjestelmän tutkimusta ei näy lainkaan, mikä koetaan ongelmalliseksi. Stakesin henkilöstö on huolissaan myös siitä, että uudessa laitoksessa ei arvosteta tarpeeksi yhteiskuntatieteellistä osaamista ja lähestymistapaa. Ehdotettu organisaatorakenne ei myöskään tue sosiaali- ja terveystieteiden yhteistyötä. Asiantuntijaorganisaatiossa hallinnolliset yksiköt eivät saisi olla liian suuria ja moniportaisia, jolloin johto ja henkilöstö olisivat kaukana toisistaan. Myös johtajavalinnat olisi hyvä tehdä mahdollisimman avoimesti ja henkilöstön näkemyksiä kuunnellen.

Hyvää selvitysmiesten ehdotuksessa on näkemys ulkopuolisesta rahoituksesta ja tuottavuusohjelmasta. Stakesin henkilöstön edustajat ovat samaa mieltä siitä, että hallinnonalan ulkopuolelta hankittua rahoitusta ja sillä palkattua henkilöstöä ei tule katsoa osaksi tuottavuusohjelmaa. Myös ehdotus valvonnan ja tutkimus- ja kehittämistoiminnan erottamisesta selkeästi toisistaan on kannatettava.

Helsingissä 15.1.2008

Stakesin yhteistyötoimikunnan henkilöstöedustajat