



Selvityshenkilön raportti

Järjestöjen rooli maakunta- ja sote-uudistuksessa

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 26/2018

Järjestöjen rooli maakunta- ja sote-uudistuksessa Selvityshenkilön raportti

Tuija Brax

Sosiaali- ja terveysministeriö Helsinki 2018

Sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN PDF: 978-952-00-3941-7

Kannen kuvat: Tuula Holopainen, Irmeli Huhtala, Kuvatoimisto Rodeo, Shutterstock

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Sosiaali- ja terveysministeriö	5.7.2018	
Tekijät	Tuija Brax		
Julkaisun nimi	Järjestöjen rooli maakunta- ja sote-uudistuksessa Selvityshenkilön raportti		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 26/2018		
ISBN PDF	978-952-00-3941-7	ISSN PDF	2242-0037
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3941-7		
Sivumäärä	100	Kieli	suomi
Asiasanat	sote-uudistus, maakunta-uudistus, järjestöt, hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, valinnanvapaus, kilpailuneutraaliteetti, valtion avustukset, palvelutuotanto, yleishyödyllinen toiminta		
Tiivistelmä <p>Maakunta- ja sote-uudistus muuttaa nykyistä sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmää ja sen toiminta-ympäristöä. Vastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä siirtyy maakunnille. Perustettavien 18 maakunnan lisäksi sote-palveluiden järjestämisessä toimijoina tulevat olemaan viisi sote-yhteistyöaluetta, joiden vastuualuetta ovat keskittetyt tehtävät vaativimmissa palveluissa. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävissä vastuutoimijoina säilyvät kunnat, yhteistyössä maakuntien ja kunta-yhtymien kanssa.</p> <p>Selvityshenkilö arvioi tässä raportissa järjestöjen ja muiden kolmannen sektorin toimijoiden toimintamahdollisuuksia ja -edellytyksiä uudessa sote-järjestelmässä. Tarkastelu on rajattu koskemaan/ koskee sellaisten yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaa, joiden toiminnan tavoitteena on terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen. Selvityshenkilö arvioi raportissaan ja tekee toimenpide-ehdotuksia koskien 1) mitkä ovat yleishyödyllisen toimijan toimintaedellytykset ja -mahdollisuudet hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä suhteessa kuntiin ja maakuntiin, huomioiden asiakkaan valinnanvapauden vahvistamisen ja kunnan ja maakunnan autonomisen toimijuuden asettamat vaatimukset; 2) Millä kriteerein on määriteltävissä järjestöjen toiminta, jolla on rajapintoja sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen että palvelutuotantoon, ja minkälaisia tapoja on nähtävissä tällaisen toiminnan resurssien turvaamiseen; ja 3) Minkälaisia mahdollisuuksia ja tapoja yleishyödyllisellä yhteisöllä on toimia yksityisen tai julkisen sektorin palveluntuottajien tai muiden yleishyödyllisten sote-toimijoiden kumppanina. Lisäksi raportti tuo tuo esille sote-uudistuksen myötä vahvistuvia tarpeita lisätä järjestöomisteisen palvelutuotannon omistajaohjauksen osaamista.</p> <p>Sote-uudistuksen aikatauluun kohdistuvat aikamääreet ovat kesäkuun tilanteen mukaisia. Heinäkuun 2018 tietojen mukaan sote-uudistus tulisi voimaan 1.1.2021.</p>			
Kustantaja	Sosiaali- ja terveysministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Social- och hälsovårdsministeriet	5.7.2018
Författare	Tuija Brax	
Publikationens titel	Föreningar i landskaps- och vårdreformen Utredarens rapport	
Publikationsseriens namn och nummer	Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 26/2018	
ISBN PDF	978-952-00-3941-7	ISSN PDF 2242-0037
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3941-7	
Sidantal	100	Språk finska
Nyckelord	social- och hälsovårdsreformen, landskapsreformen, organisationer, främjande av välfärd och hälsa, valfrihet, konkurrensneutralitet, statsunderstöd, tjänsteproduktion, allmännyttiga tjänster	
Referat	<p>Referat</p> <p>Social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen ändrar det nuvarande social- och hälsovårdssystemet och dess verksamhetsmiljö. Ansvaret för att ordna social- och hälsojourer överförs till landskapen. Utöver de arton landskap som inrättas kommer också fem samarbetsområden för social- och hälsovården att delta i ordnandet av social- och hälsojourerna. Samarbetsområdena ansvarar för centraliserade uppgifter inom de mest krävande tjänsterna. Kommunerna förblir ansvariga aktörer i uppgifter för att främja välfärd och hälsa och de samarbetar med landskapen och samkommunerna.</p> <p>I denna rapport bedömer utredaren vilka verksamhetsmöjligheter och verksamhetsförutsättningar som organisationer och andra aktörer inom tredje sektorn har i det nya social- och hälsovårdssystemet. Bedömningen har begränsats till/gäller sådana allmännyttiga sammanslutningars verksamhet som syftar till att främja hälsa och social välfärd. I sin rapport ger utredaren en bedömning av och föreslår åtgärder i fråga om 1) vilka verksamhetsförutsättningar och verksamhetsmöjligheter en allmännyttig aktör har i förhållande till kommuner och landskap när det gäller att främja välfärd och hälsa med beaktande av de krav som säkerställandet av kundens valfrihet samt kommunens och landskapets autonoma verksamhet ställer, 2) utifrån vilka kriterier man ska definiera sådana organisationers verksamhet som har kontaktytor både till främjande av välfärd och hälsa och till tjänsteproduktion, och på vilka sätt resurserna för denna verksamhet kan tryggas, samt 3) hurdana möjligheter en allmännyttig sammanslutning har att fungera som partner till tjänsteproducenter inom den privata eller offentliga sektorn eller till andra allmännyttiga social- och hälsoaktörer, och på vilka sätt sammanslutningen kan göra detta. Rapporten lyfter också fram behoven att till följd av social- och hälsovårdsreformen öka kompetensen hos ägarstyrningen av den organisationsägda tjänsteproduktionen.</p> <p>Tidsfristerna för social- och hälsovårdsreformen anges enligt den aktuella situationen i juni. Enligt uppgifterna i juli 2018 ska social- och hälsovårdsreformen träda i kraft den 1 januari 2021.</p>	
Förläggare	Social- och hälsovårdsministeriet	
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Description sheet

Published by	Ministry of Social Affairs and Health		5.7.2018
Authors	Tuija Brax		
Title of publication	Third-sector in the health, social services and regional government reform Rapporteur's report		
Series and publication number	Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 26/2018		
ISBN PDF	978-952-00-3941-7	ISSN PDF	2242-0037
Website address URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3941-7		
Pages	100	Language	Finnish
Keywords	health and social services reform, regional government reform, organisations, promotion of wellbeing and health, freedom of choice, competition neutrality, government subsidies, service production, general interest services		
<p>Abstract</p> <p>The health, social services and regional government reforms will change the current health and social services system and its operating environment. Responsibility for organising health and social services will be transferred to the counties. In addition to the 18 counties that will be established, there will be five collaborative areas for healthcare and social services, whose fields of responsibility entail centralised tasks in the most demanding services. The municipalities, in cooperation with the counties and the joint municipal authorities, will be the actors responsible for tasks promoting wellbeing and health.</p> <p>In this report, the rapporteur evaluates the operational possibilities and prerequisites of organisations and other third-sector actors in the new health and social services system. The study is restricted to/concerns the activities of public utility companies having the promotion of health and social wellbeing as the aim of their activities. The rapporteur, in this report, evaluates and suggests measures with regard to the following: 1) What are the operational prerequisites and possibilities of a public utility company in promoting wellbeing and health in relation to municipalities and counties, taking account of the strengthening of the client's freedom of choice and the requirements set for the autonomic agency of the municipality and the county; 2) What criteria can be used to define the activities of organisations having interfaces both with the promotion of wellbeing and health and with service production, and what types of ways can be seen to ensure the resources for such activity; and 3) What kinds of possibilities and ways does a public utility company have to act as the partner of private-sector or public-sector service providers or other public utility companies active in health and social services? In addition, the report highlights the growing needs, brought with the health and social services reform, for increasing know-how of ownership steering in organisation-owned service production.</p> <p>The deadlines of the timetable for the health and social services reform reflect the situation in June. According to data available in July 2018, the health and social services reform will enter into force on 1 January 2021.</p>			
Publisher	Ministry of Social Affairs and Health		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

	Toimeksiannosta ja selvityksen rakenteesta	13
1	Mitkä ovat yleishyödyllisten yhteisöjen toimintamahdollisuudet hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä?	15
1.1	Kysymyksen taustoittaminen.....	15
1.1.a.	Lähtökohdista koskien yhdistysten saamia paikallisia toiminta-avustuksia ja hyte-työn roolista kunnassa ja maakunnassa	15
1.1.b.	Kuntien toiminta-avustusten merkityksestä	21
1.1.c.	Kuntien ja maakuntien yhteistyörakenteista	23
1.2	Ratkaisuehdotuksia koskien sote-järjestöjen toimintamahdollisuuksien turvaamista hyte-työssä	25
1.2.a.	Maakuntien toimivalta ja tehtävä järjestöavustusten osalta on kirjattava lain perusteluihin tai eduskunnan mietintöön yksiselitteiseksi.....	25
1.2.b.	Tietopohja järjestöjen paikallisista toiminta-avustuksista osaksi sote-uudistuksen tiedolla johtamista.....	26
1.2.c.	Vastuuhenkilön nimeäminen sekä järjestöyhteistyöhön että hyte-toimintoihin joka maakuntaan ja kuntaan sekä tärkeimpien hyte-yhteistyörakenteiden kuvaaminen.	28
2	Millä kriteereillä määritellään sellaisten järjestöjen toiminta, jolla on rajapintoja sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen että palvelutuotantoon? Miten näiden toimijoiden resurssit voidaan turvata?.....	30
2.1	Johdatus järjestölähtöisiin hyte-toimintoihin	30
2.1.1	Sote-uudistus muuttaa järjestölähtöisten hyte-toimintojen rajapintoja	31
2.1.2	Voiton tavoittelu ei ole ratkaiseva tekijä arvioitaessa rajapintaa.....	33
2.1.3	EU-oikeudellisesta arvioista koskien ei-taloudellista toimintaa.....	33

2.1.4	Jo nykyinen valinnan vapaudesta riippumaton rajapinta markkinaehtoisesta ja järjestölähtöisen toiminnan välillä on jatkossakin merkittävä ja sen esiintyminen tulee todennäköisesti yleistymään	34
2.1.5	Rajapinnan ylittävistä linkeistä tai liittymäkohdista	35
2.1.6	Järjestölähtöisen toiminnan rajapinta julkisen vallan vastuulla oleviin palveluihin	36
2.1.7	Maakunnan työkalut ohjata hyte-työtä ja sen rajapintoja suhteessa palveluntuottajiin ja järjestölähtöisiin hyte-toimintoihin	38
2.1.8	STM:n ohjausvallasta	42
2.1	Mitä yllä kuvattua seuraa järjestölähtöisille toimintoille rajapinnassa? (kohdat a-f)	43
a)	Järjestön on tunnistettava omien rajapintatoimintojensa laatu joko palveluksi tai toiminnoksi	43
b)	Steana ja muiden valtionapuviranomaisten on tehtävä oma arvionsa vähäistä suuremmasta kilpailuhaitasta	45
c)	Maakunnan on tehtävä oma arvionsa palveluiden ja järjestölähtöisten toimintojen rajasta. Lisäksi tarvitaan julkinen lista järjestölähtöisistä toimintoista.	45
d)	Kuntien on osattava niin ikään tunnistaa järjestöjen rooli hyte-työssä ja laajemmin kunnan elinvoimaisuustyössä	47
e)	Maakunnan listaa järjestölähtöisistä hyte-toimintoista tarvitaan myös tiedolla johtamiseen sekä asiakassuunnitelmien ja palveluohjauksen tarpeisiin.	49
f)	Järjestölähtöisten toimintojen ajantasainen lista tarvitaan myös kilpailuneutraaliteetin arviointiin Steassa ja muissa valtionapuviranomaisissa. Tähän tarvitaan uusi asiantuntijaelin ja selkeä uusi linjaus koskien vähäistä suuremman kilpailuhaitan vaatimuksen arviointikäytäntöä. Sote-uudistus on merkittävä lisäperuste myös pelifuusiouudistus 2.0:n loppuun viemiselle.....	52
2.2	Mitä piirteitä on tunnistettavissa järjestölähtöisissä palveluissa?	63
2.3	Järjestötoiminnan vastuista yhdistyslain ja vapaaehtoisuuden näkökulmasta	68
2.4	Palveluita, joille ei löydy markkinoita tai joissa on muita piirteitä, joidenka vuoksi ne eivät lukeudu valinnanvapauden muodostamille markkinoille tai hankintalain peruskilpailutuksiin	69

3 Millaisia mahdollisuuksia yleishyödyllisillä yhteisöillä on toimia kumppanina yksityisen tai julkisen sektorin palveluntuottajalle tai muille yleishyödyllisille sote-toimijoille?

73

4 Järjestöomisteisten sote-palveluiden kehittämisestä

78

5	Järjestöjen yhtenäinen edustaminen suhteessa maakuntiin ja hyte-yhteistyörakenteisiin	82
6	Järjestölähtöisten toimintojen simulointi Pirkanmaalla 21.6.2018	84
7	Kasvupalveluista ja Leader-hankkeista.....	90
	Selvityshenkilö Tuija Braxin sidonnaisuudet selvittävään aiheeseen:	92
	Kiitokset	92
	Lähdeluettelo	93
	Haastatellut asiantuntijat sekä laajemmat kuulemiset	96

ESIPUHE JA YHTEENVETO SELVITYKSEN ESITYKSISTÄ

Sosiaali- ja terveystalvaeluiden uudistus (jäljempänä sote) ja maakunta-uudistus (jäljempänä maku) muuttavat Sosiaali- ja terveystalvaeluisten avustuskeskuksen rahoittamien (myöhemmin Stea-avusteiset) hyvinvointia ja terveystyä edistävien kansalaisjärjestöjen (myöhemmin sote-järjestöt) toimintaympäristöä merkittävästi. Muutos koskee sote-järjestöjen toimintakenttää sen kaikilta osin sen vuoksi, että kunnan ja maakunnan roolit järjestöjen kumppaneina ja rahoittajina ovat erilaiset kuin nykyiset kuntien ja kuntayhtymien roolit.

Vielä suurempi muutos koskee sitä osaa sote-järjestötoimintaa, jota tässä raportissa kuvataan järjestölähtöiseksi hyte-toiminnaksi (tai lyhyemmin järjestölähtöiseksi toiminnaksi tai vain toiminnaksi) ja jolle on tunnuspiirteistä, että se toimii jollain tavalla varsinaisten sote-palveluiden raja- tai yhteistyöpinnassa olematta kuitenkaan selkeästi markkinoilla tuotettavaa tai yksiselitteisesti julkisen vallan järjestämisvastuulla olevaa sote-palvelua. Näiden toimintojen osalta erityisesti valinnanvapauden myötä kasvavat palvelumarkkinat, palvelutuottajien keskinäinen lakisääteinen kilpailuneutraliteettiväätimus ja Stean tapa tulkita vähäistä suuremman kilpailuhaitan vaadetta johtavat uudenlaiseen toimintaympäristöön, joka vielä vaihtelee maakunnittain.

Sote- ja maku-uudistus haastaa myös sitä osaa järjestöjen toiminnasta, jota jo nyt pidetään yritystoimintaan rinnastuvana markkinaehtoisena palvelutuotantona tai joka on uudistuksen myötä sellaiseksi tulkittava. Järjestöjen osaaminen omistajaohjaajana on suuressa kuvassa parannuttava merkittävästi, jotta sote-uudistuksen mahdollisuudet de facto avautuisivat järjestöjen omistamalle palvelutuotannolle. Omistajaohjauskoulutustarpeiden ja muiden järjestöjen omien kehittämistarpeiden lisäksi on tunnistettava, että maakunnat vaikuttavat omilla päätöksillään merkittävästi siihen, syntykö maakunnassa sellaiset palvelumarkkinat, joilla myös PK-yritykset, joihin järjestöomisteiset palvelutuottajat lähinnä lukeutuvat, ylipäättään menestyvät.

Sote-uudistus vaatii näin ollen sote-järjestöjä tunnistamaan muutoksen vaikutukset siihen, onko järjestön työ jatkossa markkinaehtoista palvelutuotantoa vai järjestölähtöistä terveysten ja hyvinvoinnin edistämistä. Myös kuntien, maakuntien ja sosiaali- ja

terveysministeriön sekä Stean on tunnistettava roolinsa tämän rajanvedon määrittämisessä ja järjestöjen kanssa tehtävässä yhteistyössä.

Sote-uudistus voi järjestötyön edellytysten näkökulmasta onnistua hyvällä jatkovalmistelulla ja uudistuksen käytännön toimeenpanolla, jos selvityksen tärkeät mutta kohtuudella toteutettavissa olevat tarkennus- ja lisätoimiesitykset toteutetaan. Tämän selvityksen väliraportissa lueteltiin jo ne muutostarpeet, jotka liittyivät sote-lakien suoranaisiin tarkennustarpeisiin silmällä pitäen sote-lakien eduskuntakäsittelyä. Nämä muutosesitykset esiteltiin sote-uudistuksen parlamentaarille seurantaryhmälle 17.5.2018 ja eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 23.5.2018. Väliraportti on ollut lisäksi laajasti käsiteltyä niin valtioneuvoston sote-valmistelussa kuin sote-järjestökentässä ja sote-palvelutuotannon piirissä. Näistä kuulemisista on lista tämän selvityksen lopussa.

Seuraavassa selvityksen esitykset kiteytettyinä siinä järjestyksessä, kun ne esiintyvät selvityksessä. (Niiden perässä on suluisissa selvityksen kohta, jossa esityksestä kirjoitetaan laajemmin.):

1. Maakuntien oikeus ja mahdollisuus antaa järjestöavustuksia yleisesti ja erityisesti hyvinvointia- ja terveyttä edistäviin järjestölähtöisiin toimintoihin on todettava selkeyden vuoksi nimenomaisesti joko sote-lakien perusteluissa tai eduskunnan mietinnössä. (1.2.a.)
2. Järjestöjen saamat avustukset kunnilta ja maakunnilta on tilastoitava kattavasti osana hyte-tietojen lakisääteistä keräämistä. (1.2.b.)
3. Maakuntien ja kuntien on nimettävä vastuutaho sekä hyte-työhön että järjestöyhteistyöhön. (1.2.c.)
4. Maakuntien ja alueen kuntien sekä järjestöjen kesken on luotava hyte-työhön selkeät yhteistyörakenteet ja niiden osaksi järjestöjen tukea koskeva yhdyspintasopimus. (1.2.c.)
5. Valinnanvapauslain 55 §:n mukaisesti sopimuksiin maakunnan ja palvelutuottajien kanssa on syytä ottaa erillisenä kohtana velvollisuudet ja/tai mahdollisuudet tehdä yhteistyötä järjestölähtöisten toimintojen kanssa. (2.1.6.)
6. Maakuntien ja kuntien valtionosuuksissa on erillinen kannustin tehdä hyte-työtä. Tämän kannustimen ns. hyte-indikaattoreihin on lisättävä sote-järjestöjen kanssa tehtävä yhteistyö samalla lailla, kun niissä on jo liikuntajärjestöjen kanssa tehtävä yhteistyö mainittuna. (2.1.8. viim. kappale)
7. Järjestöjen on osattava jatkossa arvioida oikein oman hyte-toimintansa luonne joko markkinalähtöisenä palveluna tai järjestölähtöisenä toimintona. Tämä arvio voi vaihdella maakunnittain ja sen tekeminen vaatii usein paljonkin uutta tietoa ja osaamista, mikä on otettava huomioon järjestöjen koulutus- ja kehittämistarpeita arvioitaessa. (2.2.a.)

8. Stean ja muiden valtionapuviranomaisten on niin ikään osattava tehdä oma arvi-
onsa yllä kuvatusta tilanteesta ja pystyttävä kuvamaan arviointikriteereitään julki-
sesti. (2.2.b.)
9. Maakunnan on senkin tunnistettava edellä kuvattu jako, mutta mikä vielä tärke-
ämpää, roolinsa sote-palvelumarkkinoiden rajojen ja rajapintojen määrittäjänä.
Maakuntien on ymmärrettävä, että sen moninaisista keinoista ohjata sote-mark-
kinoita omalla alueellaan seuraa, että maakunnat voivat olla keskenään hyvin
erilaisia sen suhteen, mitä maakunnassa katsotaan tuotettavan markkinoilla ja
mitä järjestölähtöisinä toimintoina. (2.2.c.)
10. Jokaiseen maakuntaan on osana hyte-kertomusta laadittava julkinen lista maa-
kunnassa tunnistetuista järjestölähtöisistä hyte-toiminnoista. (2.2.c.)
11. Kuntien on osattava hyte-kertomuksessaan niin ikään tunnistaa, miten jako
markkinaehtosiin palveluihin ja järjestölähtöisiin toimintoihin vaikuttaa kunnan
hyte-työhön. (2.2.d.)
12. Maakunnan liikelaitoksen (ja osaltaan sote-keskusten) vastuulla olevassa asia-
kassuunnitelmien laadinnassa ja palveluohjauksessa on tunnettava samainen
jako, mutta myös osattava varsinaisen palveluketjua täydentäen neuvoa asiak-
kaille, mitä järjestölähtöisiä hyte-toimia maakunnassa on tarjolla juuri asiakkaan
tilanteeseen mahdollisesti sopivasti. (2.2.e.i)
13. Maakuntien liikelaitoksissa on oltava sekä palveluohjausta että asiakassuunnitel-
man laadun ja läpinäkyvyyden vuoksi neuvottelukunta, jossa on mm. sote-järjes-
töjen ja palvelutuottajien edustus. (2.2.e. ii)
14. Palveluohjausta ja asiakassuunnitelmaa varten on STM:ssä laadittava yhtenäi-
set käytännöt koskien käytettävää terminologiaa silloin kun neuvotaan varsina-
isen palveluketjun rinnalle järjestölähtöiseen toimintaan. (2.2.e.ii)
15. Kelassa kehitteillä olevan Kanta palveluiden Omatietovarannon käyttöä varten
suunnitellaan erikseen ohjeet ja suositukset siitä, kuinka järjestöjen hyte-toimin-
noissa kertyvää tietoa voidaan neuvoa kirjattavan omaehtoisesti.
16. Steassa on linjattava uudestaan se, miten lainsäädännön vaatimusta vähäistä
suuremman kilpailuhaitan syntyminen kiellosta on sovellettava samalla lailla kuin
muissakin Veikkaus-voittovaroja jakavissa valtionapuelimissä sekä yleisimmin
valtionapulain piirissä. (2.2.f.i)
17. Vähäistä suuremman kilpailuhaitan arviointia varten on perustettava soft law-pe-
rustainen asiantuntijaelin, joka kutsuttaisiin koolle noin maakuntavaalikauden
puolella välissä arvioimaan sille lähetettyjä väitteitä järjestöavustusten vähäistä
suuremman kilpailuhaitan aiheuttamisesta. Asiantuntijaelimelle varataan resurs-
sit tehdä tarvittaessa markkinatutkimuksia. Ennen asiantuntijaelimeen asian
saattamista tulee väitteen tekijän ja väitteen kohteen pyrkiä löytämään neuvotte-
lemalla ratkaisu, jolla järjestölähtöistä toimintaa voitaisiin maakunnassa jatkaa
riittävän kilpailuneutraalisti. (2.2.f.ii.)
18. On perustettava pelifuusion yhteydessä jo linjattu yhtenäinen valtionapuviran-
omainen, jotta sote-uudistuksen myötä entisestään kasvanut tarve järjestöavus-
tusten yhteismitallisesta myöntämisestä toteutuu. (ns. pelifuusiouudistus 2.0)
(2.2.f.iii.)

19. Selvityksessä kuvaillaan 18 erillistä piirrettä, jotka voivat olla tyypillisiä yksinään tai monelta osin järjestölähtöisille toiminnoille. Tämä lista ei ole suljettu eikä sen yksittäisiä osia voida käyttää poissulkevasti, mutta se helpottaa eri tahojen sote-uudistuksen myötä merkitykseltään kasvanutta velvoitetta erottaa sote-palvelut järjestölähtöisistä toiminnoista. Lista voi toimia taustalähteenä järjestöille, kunnille, maakunnille, Stealle ja laajemmin valtionapu-asioita harkitseville tahoille. (2.3.)
20. Selvityksessä ehdotetaan poistettavaksi sosiaalihuoltolain kirjoitustavasta johdettu epäselvyys siitä, mitä itse asiassa tarkoitetaan siirrettäväksi asiakassetelin piiriin, kun sen pakolliseen piiriin ehdotetaan siirrettäväksi sosiaalinen kuntoutus. (2.3. loppuosa)
21. Yhdistyslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yhdistys voisi halutessaan muuttaa sääntöjään niin, että sillä on erilliseksi vastuunalaiseksi elimeksi nimetty toimitusjohtaja. Muutos on omiaan tarvittaessa keventämään vapaaehtoisten maallikoluottamushenkilöiden erittäin suurta vastuuta sote-uudistuksen myötä tapahtuvan toimintaympäristön muutoksessa tilanteessa, jossa järjestön valintoja valmistelee ja toimeenpanee palkallinen ammattihenkilökunta. (2.4.)
22. Järjestöjen ja maakuntien vastuutoimijoille ehdotetaan kirjoitettavaksi selkeät ohjeet siitä, kuinka tilanteissa, joissa voi olla esim. kyse erityisen vaativasta sosiaalipalvelusta tai hyvin pienen joukon tarvitsemasta tuesta, voidaan käyttää ns. SGEI -järjestelyä, de minimis-sääntelyn tai kilpailutusrajojen alle jäävää sopimusta sekä erilaisia hankintalain uusia neuvottelumenettelyjä, jotka mahdollistavat mm. allianssimenettelyn käytön. (2.5.)
23. Esitetään, että järjestöt itsesääntelyn puitteissa laatisivat ja julkaisivat periaatteensa koskien taloudellisesti merkittävää kumppanuusyhteistyötä palvelutuottajien kanssa. Harkittavaksi esitetään, että järjestöt raportoisivat valtionapuviranomaisille tämän yhteistyön suuruusluokan ainakin silloin kun se on merkittävää. Pakolliseksi tämän mahdollisen sidonnaisuuden ilmoittaminen esitetään tilanteissa, joissa järjestö hakee avustusta toimintaan, jossa neuvotaan ihmisiä vallinnan vapauden käytössä tai annetaan tahi kerätään tietoa tai arvioita palveluiden laadusta. Mikäli sidonnaisuudet näyttävät vaarantavan tämän kaltaisen toiminnan luotettavuuden, ei toimintoa tule avustaa. Vielä tähdennetään, ettei kumppanuutta saa käyttää keinona yrittää pukea taloudellinen sopimussuhde esim. yritys vastuuta toteuttavaksi sponsoroinniksi. (3.)
24. Esitetään, että kussakin maakunnassa kutsutaan markkinavuoropuhelutilanteisiin mukaan myös järjestöomisteiset palvelutuottajat ja että toisaalta järjestöomisteiset palvelutuottajat hakeutuvat näihin prosesseihin. (4.)
25. Esitetään, että Stean avustuksia voidaan jatkossa myöntää järjestöjen toiminnan kehittämisen sateenvarjon alla myös omistajaohjauksen kehittämiseen siinä missä niitä on voitu jo nytkin käyttää mm. hallinnon, tiedottamisen tai vaikka laillisen varainkeruun ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisen koulutuksiin ja kehittämishankkeisiin. (4.)

26. Esitetään, että vuoden 2020 jälkeinen järjestöjen maakuntakohtainen vaikuttamisen ja edustamisen koordinaatio valmistellaan hyvissä ajoin järjestökentän eri klusterit huomioon ottaen. (5.)

Toimeksiannosta ja selvityksen rakenteesta

Sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannossa annettiin selvityksen taustaksi ja tavoitteeksi seuraavaa:

Sote- ja maakuntauudistukset muuttavat nykyistä sosiaali- ja terveystalouden järjestelmää ja sen toimintaympäristöä. Vastuu sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä siirtyy 1.1.2020 lukien maakunnille. Perustettavien 18 maakunnan lisäksi sote-palveluiden järjestämisessä toimijoina tulevat olemaan 5 sote-yhteistyöaluetta, joiden vastuualuetta ovat keskitetyt tehtävät vaativimmissa palveluissa. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävissä vastuutoimijoina säilyvät kunnat, yhteistyössä maakuntien ja kuntayhtymien kanssa.

Sote-uudistuksen tavoitteena on hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen, perustason palvelujen parantaminen sekä kestävyysvajeen umpeen kurominen. Jotta näihin tavoitteisiin päästään, on selvitettävä kokonaisuutena sote-palveluiden tarkoituksenmukainen järjestäminen sekä järjestämisvaihtoehtojen vaikutukset.

Maakuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä säädetään maakuntalaissa ja järjestämislaissa. Sosiaali- ja terveystalouden tuottamisessa sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä kolmannen sektorin toimijoilla on merkittävä asema. Järjestö- ja kansalaisyhteiskunnan toiminta on kuitenkin hyvin monimuotoista. Tämä näkyy myös järjestöjen rahoitusrakenteessa, joka on sidoksissa erilaisiin järjestön toimintamuotoihin, vaihdellen järjestön koon, toiminnan sisältöalueen sekä alueellisen kattavuuden perusteella.

Maakunta- ja sote-uudistuksessa sosiaali- ja terveystalouden järjestöjen kannalta merkittävien muutosten sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen ja tuotannon sekä rahoituksen kanavoimisen siirto maakunnille samalla, kun hyvinvointia ja terveyttä edistävät tehtävät ovat suurelta osin edelleen jäämässä kuntien vastuulle. Muutos on herättänyt kysymyksiä järjestöjen roolista jatkossa hyvinvointia ja terveyttä edistävien toimien toteuttajina, järjestöjen rahoituksesta ja muista toimintaedellytyksistä (kuten esimerkiksi aiemmin käytössä olleet julkiset tilat) uusissa rakenteissa.

Selvityshenkilön tehtävänä on arvioida järjestöjen ja muiden kolmannen sektorin toimijoiden näkökulmasta toimintamahdollisuuksia ja -edellytyksiä uudessa sote-järjestelmässä. Erityisesti selvityshenkilön tulee arvioida sote-uudistuksen vaikutuksia siihen:

1. mitkä ovat yleishyödyllisen toimijan toimintaedellytykset ja -mahdollisuudet hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä suhteessa kuntiin ja maakuntiin, huomioiden asiakkaan valinnanvapauden vahvistamisen ja kunnan ja maakunnan autonomisen toimijuuden asettamat vaatimukset
2. millä kriteerein on määriteltävissä järjestöjen toiminta, jolla on rajapintoja sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen että palvelutuotantoon, ja minkälaisia tapoja on nähtävissä tällaisen toiminnan resurssien turvaamiseen
3. minkälaisia mahdollisuuksia ja tapoja yleishyödyllisellä yhteisöllä toimia kumppanina yksityisen tai julkisen sektorin palveluntuottajalle tai muille yleishyödyllisille sote-toimijoille

Työssä tulee huomioida aiemmat selvitykset ja kokemukset sekä sote-uudistuksen eteneminen. Tarkastelu rajataan koskemaan sellaisten yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaa, joiden toiminnan tavoitteena on terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäminen. Toimeksiantoa voidaan täsmentää tai rajata, mikäli työn eteneminen, vireillä olevien muiden selvitysten tai sote-valmistelun eteneminen sitä edellyttää. Täsmennyksistä sovitaan erikseen.

Tässä selvityksessä vastataan asetettuihin kolmeen tarkentavaan kysymykseen niiden asettamisjärjestyksessä siten että kukin kysymys aloittaa uuden numeroidun kappaleen. 4. kappaleessa vielä käydään lyhyesti läpi sote-uudistuksen myötä vahvistuvia tarpeita lisätä järjestöomisteisen palvelutuotannon omistajaohjauksen osaamista. Kysymys ei tiukasti rajaten kuulu tähän selvitykseen, mutta sillä on käytännössä hyvin läheinen yhteys asetettuihin kolmeen kysymykseen ja etenkin niiden yleishyödyllisten yhdistysten toimintaan, joilla on sekä järjestöomisteista palvelutuotantoa että järjestölähtöistä hyte-toimintaa. Vielä kappaleessa 5 esitetään järjestöjen vaikuttamistyöstä maakunnissa kehittämisajatus koskien nykyisen Stea-avusteisen ”Mukana muutoksessa 2.0”:n tulevaisuutta. Kappaleessa 6 puolestaan nostetaan esiin Pirkanmaalla pidetystä työpajasta joitakin havaintoja siitä, kuinka yksittäisen hyväksi havaitun järjestölähtöisen hyte-toiminnon tulee tulla otetuksi huomioon, jotta se voisi uusissa sote- ja hyte-rakenteissa toimia. Samoin kuvaillaan Tampereen Tesoman sote-keskuksen ns. allianssimallin järjestöosuutta. Kappaleessa 7 esitetään selvityksen esiin nostamista lisäselvitystarpeita mm. kasvupalveluiden ja Leader-hankkeiden yhdyspinoista. Selvityksen loppuun on listattu käytetyt lähteet ja tahot, joilta väliraportista on saatu palautetta sekä selvityksen aikana järjestetyt haastattelut ja kuulemiset. Selvittäjän sidonnaisuudet raportoitavaan aiheeseen ovat niin ikään listattu selvityksen loppuosassa.

1 Mitkä ovat yleishyödyllisten yhteisöjen toimintamahdollisuudet hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä?

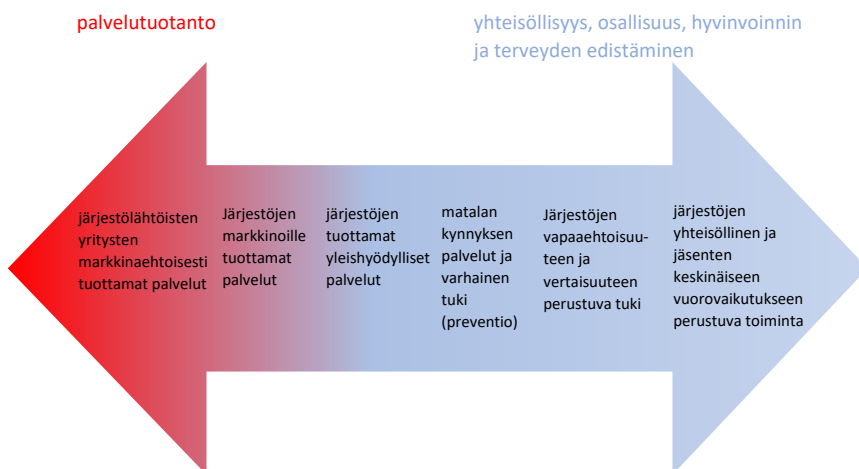
1.1 Kysymyksen taustoittaminen

1.1.a. Lähtökohdista koskien yhdistysten saamia paikallisia toiminta-avustuksia ja hyte-työn roolista kunnassa ja maakunnassa

Suomalaisista 1,3 miljoonaa ihmistä kuuluu sosiaali- ja terveysalan järjestöihin (myöhemmin sote-järjestöt). Näissä järjestöissä toimii noin puoli miljoonaa vapaaehtoista ja 260 000 vertaistukijaa. Järjestöt työllistävät noin 50 000 ihmistä.

Järjestöt toimivat ennen kaikkea terveyden ja hyvinvoinnin edistäjinä (myöh. hyte-työ), yleishyödyllisinä kansalaisjärjestöinä, mutta osa järjestöistä tuottaa myös sosiaali- ja terveyspalveluita markkinoilla. Ohessa usein käytetty nuolikuva liukumasta perinteisestä järjestötoiminnasta markkinaehtoiseen palvelutuotantoon.

Järjestöjen tuottama lisäarvo



(Riitta Särkelä 2017 soveltaen alkuperäislähdettä Anne Knaapi 2016 ja Ritva Pihlaja 2008)

Sote-järjestöjen kattojärjestö SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:llä (myöhemmin SOSTE ry) on noin 200 valtakunnallista jäsenjärjestöä. Näiden paikallisjärjestöjä on koko maassa noin 9500. Koko järjestölähtöisen yleishyödyllisen kentän toimintamahdollisuudet nyt ja myös tulevaisuudessa riippuvat merkittävästi tämän paikallistason elinvoimaisuudesta.

Sote- ja maakuntauudistus (jatkossa sote-uudistus tai sote/maku-uudistus) muuttaa merkittävästi järjestöjen toimintaympäristöä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä, etenkin paikallistasolla. Muutokset kunta- ja maakuntatason toimintaedellytyksissä heijastuvat tosin myös laajemmin koko järjestökentän toimintamahdollisuuksiin myös valtakunnallisesti.

Nykyisin järjestöjen paikallistason tärkeimpiä kumppaneita ja rahoittajia ovat kunnat ja/tai kuntayhtymät sekä sairaanhoitopiirit. Noin 53 % järjestöistä sai kunnalta avustusta mm. perustoimintaansa tai esim. vanhusten, työttömien tai lapsiperheiden toimintaan varattuihin toimipaikkoihin. (soste.fi/ järjestöjen rahoitus)

Kun kysytään yleishyödyllisten yhteisöjen toimintamahdollisuuksista hyte-työssä sote-uudistuksen myötä, tulisi ensimmäisenä tarkastella kuinka sote-järjestöjen suhde kuntaan muuttuu ja miltä osin sen voi korvata tai täydentää suhde maakuntaan. Tällöin on syytä tarkastella kahta asiaa: järjestöjen paikallista rahoitusta ja järjestöjen mahdollisuutta tulla kuulluksi, vaikuttaa ja osallistua uudistuksen myötä muuttuviin hyte-rakenteisiin.

Kunnilla on tähän asti ollut selkeä kannustin tukea järjestöjen hyte-työtä, koska se on vähentänyt kunnan vastuulla olleiden sosiaali- ja terveystalveluiden tarvetta ja kuluja sekä suhteellisen lyhyellä aikajaksolla että pidemmällä aikaperspektiivillä. Kuntien johtoryhmissä ja etenkin hyte-työn johtamisessa on ollut kunnan viroissa toimineita sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisia, joiden osaaminen on osaltaan johtanut siihen, että kuntien hyte-työtä on tehty laajasti yhteistyössä sote-järjestöjen kanssa.

Sote-uudistuksen myöt tämä vakiintunut yhteistyöpinta muuttuu. Vaikka uudistus yhä lähtee siitä, että hyte-työn päävastuu kuuluu jatkossakin kunnalle, siirtyvät lähes kaikki alan ammattilaiset maakunnan ja/ tai yritysten palvelukseen. Samalla kunnan välitön ja pidemmänkin ajan kannuste tukea hyte-työtä heikentyy merkittävästi, kun hyte-työn sote-palveluiden tarvetta laskevat hyödyt koituvat jatkossa ensi sijassa maakunnan hyväksi.

Myös maakunnilla on jatkossa tärkeä rooli hyte-työssä, mutta tuo rooli on järjestöjen paikallisen toiminnan avustamisen kannalta heikko ja parhaimmillaankin epäselvä.

Maakunnalla ei ole suoraa toimivaltaa puuttua kuntien mahdolliseen hyte-työn heikentämiseen tai puutteisiin eikä maakunnalle ole lainsäädännössä eikä valmisteluasiakirjoissa – ainakaan vielä – rakennettua merkittävää roolia järjestöjen paikallisen toiminnan rahalliseen tukemiseen.

Lausuntokierrosten palautteen jälkeen hallituksen esitystä on parannettu siten, että maakunnalla on omassa hyte-työssään yhteistyövelvoite yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa kuin mitä kunnille on säädetty oman hyte-työnsä suunnitellussa. Tämä siinänsä erittäin tärkeä parannus sote-järjestämislain 8 §:ään ei kuitenkaan vielä muuta peruslähtökohtaa järjestöjen paikallisen toiminta-avustuksen antajasta toiseksi. Muutos vahvistaa järjestöjen oikeutta osallistua maakunnan hyte-työn valmisteluun ja sitä kautta huolehtia, että järjestöjen hyte-työ näkyy mm. maakunnan lakisääteisissä suunnitelmissa ja huolehtia yhteistyössä niin palveluiden tuottajien kuin muiden hyte-toimijoiden kanssa.

Tarkkaan ottaen sote-lakiehdotukset eivät toisaalta myöskään kiellä maakuntia myöntämästä toiminta-avustuksia paikalliseen sote-järjestötyöhön. Maakunnan saama valtionosuus on yleiskatteista ja osa maakuntapäätäjistä on tämän selvityksen yhteydessä pohtinut, että paine tukea maakunnan sote-järjestötyötä voi kasvaa sillä ennaltaehkäisyyn panostaminen tuo maakunnalle merkittäviä säästöjä palvelutuotannossa.

Selvitystyön haastatteluissa toisaalta osa kuntapäätäjistä on vastaavasti pitänyt todennäköisenä, että kunnat tulevat vähentämään merkittävästi sote-järjestöille antamiin avustuksia, koska sote-palvelut eivät enää kuulu kunnan toimialaan. Näin argumentoivat kuntapäätäjät tulkitsevat uudistusta siten, että kunnan yhteistyö yleishyödyllisten järjestöjen kanssa hyte-työssä painottuu jatkossa niihin järjestöihin, joilla on suora yhteistyöpinta kunnan vastuulle jääviin toimialoihin, ennen kaikkea varhaiskasvatukseen, koulutukseen, liikuntaan ja kulttuuriin sekä kaavoitukseen. Näin ajattelevat pitävät uuden kunnan hyvinvointityön ja kunnan elinvoimaisena pitämisen näkökulmasta vieraana jatkossa tukea sote-järjestöjä yleensä tai ainakaan sote-järjestöjen sekundaaripreventiivtyötä tai muita matalan kynnyksen vapaaehtoistyötä, jolla on ensisijainen rajapinta varsinaisiin sote-palveluihin.

Kuntaliiton Arttu 2 tutkimuksessa on hahmotettu kunnan tulevaa roolia hyvinvoinnin edistämässä.

Raportti kuvaa tulevan kunnan roolia seuraavalla kuvalla:

Kuntalaisten hyvinvoinnin edistäminen

Liite 1. Kuntalaisen hyvinvoinnin edistäminen tulevaisuuden kunnassa (Lähde: Kuntaliitto)



Raportista kunnan yhteistyötä järjestöjen kanssa käsitellään osana kunnan tehtävää edistää osallisuutta ja yhteisöllisyyttä. Etenkin järjestötyön voima nähdään pahoinvoinnin poistamisessa ja siten syrjäytymisen vähentämisessä ja ehkäisemisessä.

Raportissa kuntapäätäjiltä oli kysytty, että mihin asioihin kunnassasi tulisi erityisesti keskittyä asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseksi tällä valtuustokaudella. Tärkeimmäksi nousi demokratian edistäminen, joka kyselyssä piti sisällään myös syrjäytymisen ehkäisyn ja hyvinvointierojen kaventamisen.

Kuntapäättäjät asukkaiden hyvinvoinnin edistämisestä

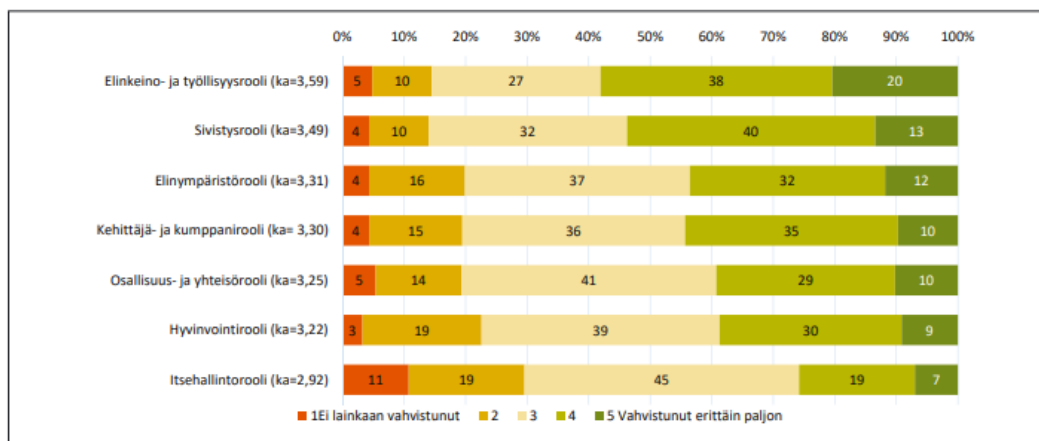
Mihin asioihin kunnassasi tulisi erityisesti keskittyä asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseksi tällä valtuustokaudella	Vastausten lukumäärä	% vastauksista
Demokratia (yhteisöllisyys, osallisuus, syrjäytymisen ehkäisy ja hyvinvointierojen kaventaminen, kuntalais- ja asukaslähtöisyys, yhteistyö järjestöjen kanssa ym.)	78	25
Elinvoima (erityisesti työllisyyden parantamiseen liittyvät asiat)	47	16
Elinympäristö (asuminen, terveellinen ja turvallinen asuin- ja elinympäristö ml. toimitilat, tieverkot, kevyen liikenteen väylät, viihtyisä asuinympäristö)	43	14
Osaaminen ja kulttuuri (varhaiskasvatus ja perusopetus, osaaminen ja koulutus, liikuntamahdollisuudet, kulttuuri, nuorisopalvelut, sivistyskunnan rakentaminen ym.)	41	13
Palvelut (lähipalvelujen turvaaminen, terveydenhuollon palvelut, palvelujen saavutettavuuden turvaaminen, palveluverkon optimointi ym.)	41	13
Muut (esim. väestökasvun hallinta, väestömäärän kasvattaminen, talous, yhteistyö kunnan ja maakunnan välillä, yksikkörajojen poistaminen)	58	19

Tällä perusteella näyttäisi siltä, että sote-järjestöjen rooli kunnan hyte-työssä on arvostettua ja tunnettua ja sen varaan halutaan rakentaa lisää.

Raportissa nousi esille kuitenkin erikseen kuntapäättäjien huoli kunnan heikkenevistä taloudellisista mahdollisuuksista edistää kuntalaisten hyvinvointia. Kunnan taloudellisen aseman heikkeneminen sote- ja maku-uudistuksen yhteydessä saattaa johtaa kuntien järjestöavustusten alenemiseen, mutta raportissa huoli kunnan rahan puutteesta näkyi toisaalta myös päinvastoin: syynä tiivistää yhteistyötä järjestöjen kanssa.

Toisaalta samaisessa raportissa nähtiin uhkana, että kunnan sisällä kunnan kaksi keskeisestä tehtävää, eli yhtäältä hyvinvoinnin, ja toisaalta elinvoiman edistäminen saatetaan nähdä toistensa kilpailijoina. Tällöin on hyte-työn kannalta vaarana, että elinvoimatyö, jolla ennen kaikkea pyritään kunnassa olevan liiketoiminnan ja työpaikkojen lisäämiseen jättää varjoonsa hyte-työn, vaikka yleisellä tasolla puhuttaisiinkin kuinka nämä ovat toisiaan täydentäviä tehtäviä. Tähän huoleen antaa viitteitä samaisen raportin kysely, jossa elinkeino- ja työllisyysasiat ovat selvästi vahvistuneet osallisuuden ja hyvinvoinnin roolia enemmän.

Kuntapäättäjät kunnan roolista



Kuvio 4. Kuntapäättäjien näkemykset kysymyksestä "Arvioi seuraavien tulevaisuuden kunnan roolien vahvistumista omassa kunnassasi tähän mennessä" ARTTU2-kunnissa lokakuussa 2017. (Vastausten %-jakaumat, N = 185).

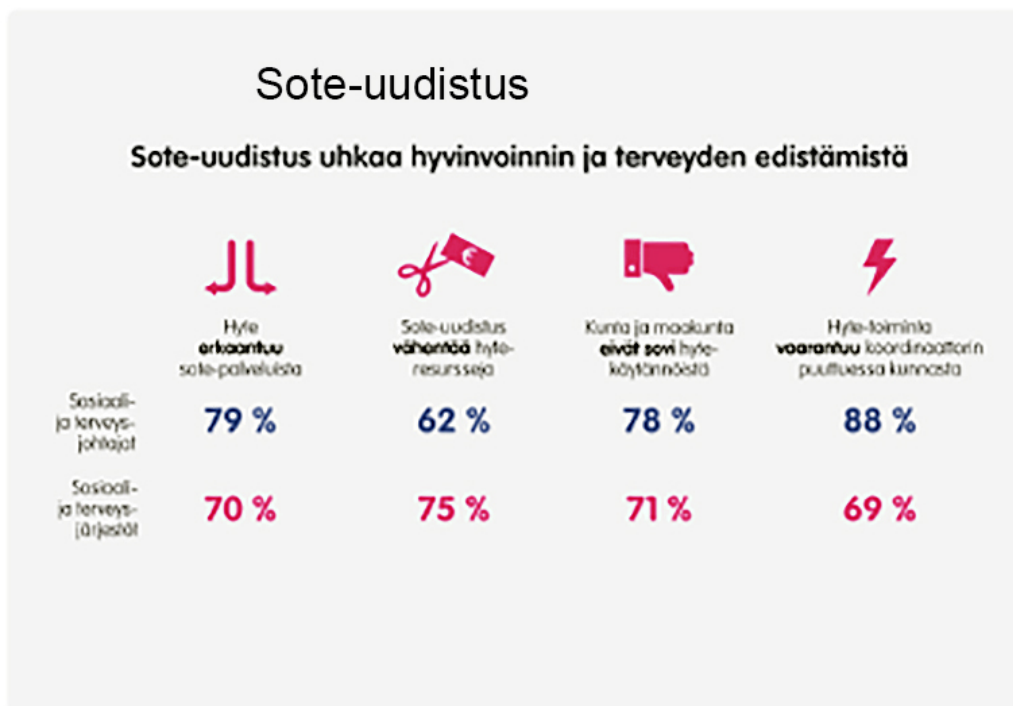
SOSTE ry:n vuoden 2017 järjestöbarometrissä sosiaali- ja terveysjohtajat taas arvioivat seuraavaa:

Soste:n järjestöbarometri 2017



SOSTE ry:n vuoden 2018 sosiaalibarometrissä kyselytulokset olivat seuraavat:

Soste:n järjestöbarometri 2018



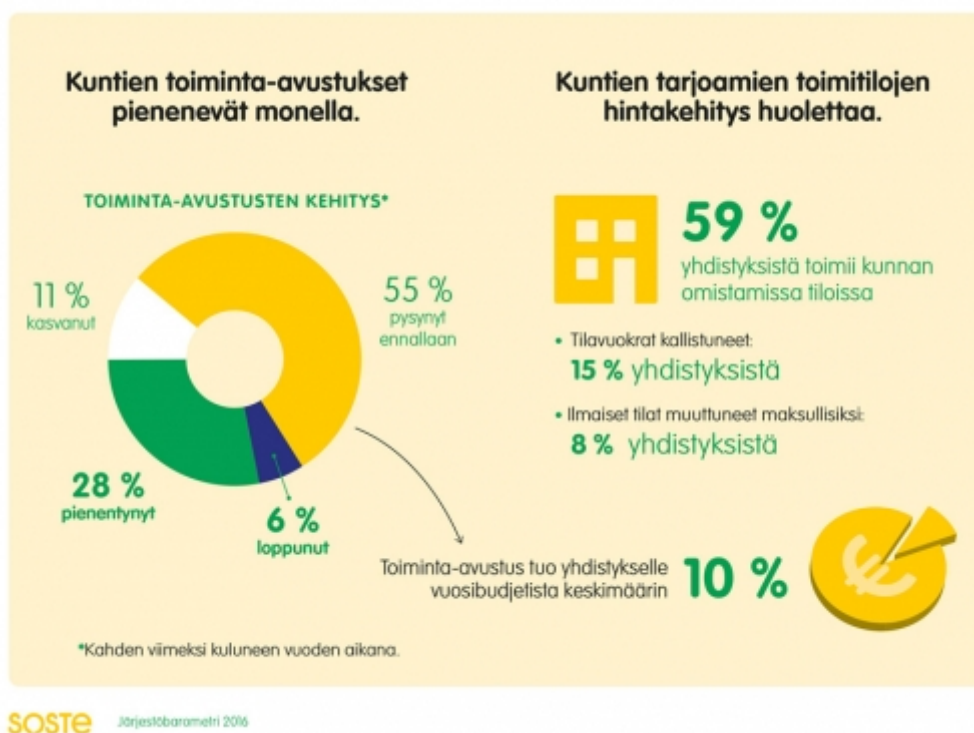
SOSTE Sosiaalibarometri 2018

1.1.b. Kuntien toiminta-avustusten merkityksestä

Vuoden 2016 järjestöbarometrin mukaan paikallisten sosiaali- ja terveysyhdistysten vuosibudjetti on noin 6400 euroa, jos keskimäärin 700 euroa tulee kunnalta toiminta-avustuksena. Kunnan avustukset ovat siten hyvin merkittäviä järjestöjen paikallisen toiminnan rahoituksessa. Toisaalta pääsääntöisesti rahamäärät, joita järjestöt tarvitsevat kunnilta eivät ole kunnan talouden mittakaavassa kovinkaan suuria. Tästä jälkimmäisestä tosiasiaista huolimatta järjestöillä on viime vuosilta kokemuksia siitä, että avustukset ovat pienentyneet tai jopa lakanneet ja sote-uudistuksen myötä. Nämä huolet eivät ole ainakaan vähentyneet. Näitä kokemuksia tuli tuoreeltaan esille myös tätä selvitystä varten järjestetyissä kuulemisissa useita.

Ohessa järjestöbarometrin tuloksia vuodelta 2016:

Soste:n järjestöbarometri 2016



Toisaalta on olemassa kuntia, joissa ainakin strategiatason tuoreet kirjaukset antavat syytä olettaa, että kunta/kaupunki aikoo jatkossakin olla aktiivinen järjestöyön edellytysten takaaja. esim. Helsingin kaupunkistrategissa linjataan seuraavasti; ”Helsinki huolehtii kaupunkilaisille tärkeiden järjestöjen matalan kynnyksen sosiaali- ja terveyspalveluiden toimintaedellytyksistä sote-uudistuksessa.” Toisaalta selvityksen tiimoilta järjestetyissä kuulemisissa kerrottiin usealta taholta yhteneväisesti, että Helsingissä virkamiestasolla ajatellaan myös sen olevan mahdollista, ettei sote-uudistuksen jälkeä sote-järjestöjen toimintoja enää tuettaisi lainkaan.

Kuntien järjestöavustuksilla on erityisen suuri merkitys järjestöjen ns. ruohonjuuri- tai paikallistoiminnalle, mutta niillä on samalla myös usein suuri merkitys myös järjestölähtöisille hyte-toiminnoille monesta syystä. Ensinnäkin on usein niin, ettei järjestölähtöisiä hyte-toimintoja ole ilman kunnan paikallisyhdistyksen kautta ”rekrytoitavia” vapaaehtoisia ja vertaistukijoita. Myös toiminnoista tiedottaminen perustuu usein paikallisyhdistyksen aktiivisuuteen. Sen lisäksi kuntien avustukset ovat monissa järjestölähtöisissä hyte-toiminnoissa niin keskeinen osa kokonaisrahoitusta, ettei toimintoja voi

ylläpitää ilman niitä. Usein Stea myös on edellyttänyt hakijalta ns. kunnan vastinparirahaa.

Esimerkkeinä siitä, kuinka merkittävässä roolissa kunnilta saatavat avustukset voivat olla järjestölähtöisissä toiminnoissa, käyköön tässä Mielenterveysseuran kriisikeskukset. Niiden rahoituksesta noin 20 % tulee kuntien avustuksista ja SPR:n nuorten turvatalot, joiden rahoituksesta n. 40% tulee kunnilta. Nuorten syrjäytymistä tehokkaasti ehkäisevän Iceheartsin toiminta on myös vahvasti riippuvainen kuntien avustuksista. Niiden avulla rahoitetaan noin puolet koko toimintamallin toteutuksesta. Joillakin paikkakunnilla määrä on vielä suurempi.

Pohjois-Karjalan kylät ry:n raportti Kunnat ja järjestöt – avustukset pohjoiskarjalaisille yhdistyksille ja kylätoimijoille vuosina 2014 ja 2015 (www.jake-hanke.fi) raportin Kunnat ja järjestöt mukaan järjestöt ovat saaneet kunnilta yhteensä avustuksia vuonna 2014 reilut kolme miljoonaa euroa ja seuraavana vuonna noin puolitoista miljoonaa. Lukuun on laskettu mukaan sekä yleisavustuksia, jotka ovat kumpaisenakin vuonna olleet noin 900 000 euroa että ostopalvelu- ja kumppanuussopimukset, hanketuet sekä kohde- ja investointiavustukset.

Eri maakunnista on selvityksen yhteydessä pystytty antamaan joitakin alustavia lukuja nykyisistä kuntien antamien avustuksien yhteismääristä. Nämä luvut ovat kuitenkin keskenään eri tavalla koottuja ja niitä on useaan kertaan korjailtu, joten tässä vaiheessa tyydyn arvioon, että järjestöjen kunnilta saamat avustukset koko maan tasolla ovat useita kymmeniä miljoonia.

1.1.c. Kuntien ja maakuntien yhteistyörakenteista

Kuntien päätöksenteon rakenne ja viranhaltijoiden ammattitausta muuttuvat sote-uudistuksen myötä merkittävästi. Monien kuntien johtoryhmistä ja hyte-kertomuksen valmistelutyöstä poistuvat sosiaali- ja terveydenhoidon ammattilaiset. Osa kunnista on jo herännyt tähän muutokseen ja ilmoittanut, että vaikka sote-palveluiden järjestämistä vastuu siirtyy maakunnille, tulevat kunnat jatkossakin pitämään omassa organisaatiossaan terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen ammattilaisia ja nämä ammattilaiset toimivat myös yhteistyössä maakunnan hyte-rajapintoihin.

Sote- ja maku-lait ja niiden perustelut sisältävät lukuisia kohtia, joissa edellytetään, että kuntien ja maakunnan tulee yhteistyöllä koordinoida ns. yhdyspintoja. Valmistelumateriaaleissa puhutaan maakunnan velvollisuudesta tuottaa raja- tai yhdyspintapalveluita. Sote-palveluita koskevissa laeissa on niissäkin useita velvoitteita eri viranomaisten välisiin neuvotteluihin. STM:n raportti 8/2018 tunnisti pelkästään lapsi-, nuori-

riso- ja perhepalveluissa näitä lakisääteisiä ryhmiä ja yhteistyövelvoitteita 10 kpl (Lastensuojelulain 14 §, Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 14§, Nuorisolain 9 §, sosiaalihuoltolain 26 ja 41§.t, perusopetuslain 16 §, varhaiskasvatuslain 11§, terveydenhuoltolain 15, 16 ja 17 §:t). Lähes kaikissa näissä yhteistyörakenteissa syntyy sote- ja maku-uudistuksen myötä rajapinta kunnan ja maakunnan palveluiden välillä ja siltä osin kuin alalla on tehty tiivistä yhteistyötä myös järjestöjen kanssa, vaikuttavat nämä muutokset myös moniammatilliseen tai ylisektoriaaliseen yhteistyöhön järjestöjen kanssa.

Hyte-työssä kunnan ja maakunnan veloitteet tehdä yhteistyötä ensinnäkin keskenään ja vielä erikseen myös järjestöjen kanssa on kirjattu lakiin. Maakuntauudistuksen valmisteluasiakirjoissa ja -luennoilla onkin esitetty ajatus hyte-koordinaattorista nimittävänä jokaiseen kuntaan ja maakuntaan vastaamaan yhteistyöstä.

Pohjois-Karjalan maakunnassa on osana maakunnan hyte-työtä jo nyt päätetty, että jokaisessa kunnassa on vastuuhenkilö sekä hyte-työlle että järjestöyhteistyölle. Vastaavasti myös Pohjois-Karjalan maakunnassa on vastuuhenkilöt näille molemmille toimille. Pirkanmaalla on niin ikään vastaavan kaltainen käytäntö. Varsinais-Suomessa on JärjestöSotehankkeen 113 ja maakunnan valmistelukoneiston välillä käynnistetty vastaavanlaista valmistelua. (Lisää esimerkkejä eri maakunnissa jo syntyneistä verkostoista löytyy KANEn, Kuntaliiton, SOSTE ry:n ja Pohjois-Karjalan sosiaaliturvayhdistys ry:n opasluonnoksessa ”Järjestöystävällinen maakunta”.)

Vuoden 2018 sosiaalibarometri kysyi sote-päätäjiltä kunnan hyvinvointikoordinaattoreista. Tulos oli selvä: 88 % sosiaali- ja terveysjohtajista ennakoivat, että hyte vaarantuu, jos kunnasta puuttuu hyvinvointikoordinaattori tai vastaava hytestä vastuussa oleva henkilö.

Pirkanmaalla, jossa mainitut koordinaattorit jo ovat, on samalla jo rakenteistettu myös koordinaattorien ja järjestöjen yhteistyö hyvinvointikoordinaattoreiden verkostoksi. Maakunnassa on tehty jo alueellinen hyvinvointikertomus ja tarkoitus on jatkossa vielä nykyistäkin paremmalla yhteistyöllä koordinoita alueen hyvinvointikertomus ja kuntien hyvinvointikertomukset toisiaan tukeviksi asiakirjoiksi. Pirkanmaa on valmistellut myös esityksen alueelliseksi yhdyspintasopimukseksi, jossa järjestöjen saamat kunnalliset ja maakunnalliset avustukset, tilojen käyttöoikeudet ja osallisuusrakenteet sovittaisiin alueen kuntien ja maakunnan kesken. Erityisesti on vielä otettu huomioon tarve tunnistaa, miten jatkossa hoituu ns. vastinraha, jos Stea vaatii sellaista järjestöjen hankkeille.

Pirkanmaa on tehnyt THL:lle esityksen, että heidän mallinsa yhdyspintasopimukseksi otettaisiin yhtenäisesti käyttöön koko maassa.

1.2 Ratkaisuehdotuksia koskien sote-järjestöjen toimintamahdollisuuksien turvaamista hyte-työssä

1.2.a. Maakuntien toimivalta ja tehtävä järjestöavustusten osalta on kirjattava lain perusteluihin tai eduskunnan mietintöön yksiselitteiseksi

Järjestöjen paikalliset toiminta-avustukset ovat de facto aivan keskeisiä elementtejä suomalaisessa nykyisessä hyte-työssä. Yllä kuvatulla tavalla ne voivat pahimmassa tapauksessa pienentyä merkittävästi vaikka kukaan on tietoisesti tehnyt kokonaisvaltaista päätöstä heikentää sote-järjestöjen roolia. Uudistuksen taustamateriaaleista käy ilmi, että uudistuksella on päinvastoin jatkossakin pyritty turvaamaan järjestöjen tärkeä asema hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä. (mm. tiedote 8.3.2018)

Tätä taustaa vastaan olisi hyvä, jos järjestöjen paikallistoiminnan rahoituslähteet olisivat lainsäädännöllä nimenomaisesti turvattu ja että selkeästi olisi säädetty niin kuntien kuin maakunnankin roolista rahoittaa järjestöjen paikallista toimintaa. Voitaisiin esim. ajatella, että tietty osa kuntien ja maakuntien hyte-indikaattorien perusteella saamista valtionosuuksista korvamerkittäisiin järjestöavustuksiin. Koska tämän kaltaista korvamerkittyä avustusrahankäyttöä ei uudistukseen sisälly muiltakaan osin, en pidä realistisena esittää de jure vaatimusta korvamerkityistä järjestöavustuksista kunta- tai maakuntatasolla, vaikka arvioinkin uhan järjestöavustusten pienenemisestä todelliseksi jopa siinä määrin, että se voi pahimmillaan estää uudistuksen keskeisiä tavoitteita.

Sen sijaan eduskuntakäsittelyssä on välttämätöntä kirkastaa yksiselitteisesti, että maakunnan yleiskatteinen rahoitus, toimivalta ja velvoitteet hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä tarkoittavat sitä, että maakunta voi avustaa hyte-työtä tekeviä kansalaisjärjestöjä niiden yleishyödyllisessä toiminnassa. Asia voitaisiin hoitaa esimerkiksi kirjaamalla hallituksen esityksen perusteluihin tai mietintövaliokunnan mietintöön: "Maakunta voi osana hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötään avustaa yleishyödyllisiä yhdistyksiä ja säätiöitä näiden hyvinvointia ja terveyttä edistävässä ei-taloudellisessa toiminnassa".

Asia voitaisiin hoitaa esim. niin, että hallituksen esityksen perusteluihin tai mietintövaliokunnan mietintöön kirjoitetaan: "Maakunta voi osana hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötään avustaa yleishyödyllisiä yhdistyksiä ja säätiöitä näiden hyvinvointia ja terveyttä edistävässä ei-taloudellisissa toiminna."

1.2.b.Tietopohja järjestöjen paikallisista toiminta-avustuksista osaksi sote-uudistuksen tiedolla johtamista.

Koko sote-uudistuksen yksi keskeinen tavoite on edistää tiedolla johtamista. Sitä varten maakunnille ja kaikille palvelutuottajille säädetään laajat velvollisuudet kerätä ja luovuttaa tietoa omasta toiminnastaan. Tiedonkeruulla on tarkoitus edistää mm. kustannustehokkuutta ja palveluiden laatuvertailua ja sitä kautta laadun parantumista. Uudistukseen on sisään kirjattu myös tavoite korjata toimintoja matkan varrella, jos osoittautuukin, ettei uudistuksella päästä sen tavoitteisiin, kuten peruspalveluiden vahvistamiseen, palveluiden yhdenvertaiseen saatavuuteen, asiakaslähtöisyyteen ja hyvinvointi- ja terveyserojen kaventumiseen. Tietoa tarvitaan sekä maakuntien johtamisen että sosiaali- ja terveysministeriön laajojen ohjausvaltuuksien käyttämiseen. Tiedonkeruu on keskeisessä roolissa myös kuntien ja maakuntien valtionapujen korvamerkitäessä ns. hyte-kertoimen toteutuksessa.

Siksi uudistuksen luonteeseen sopisi hyvin, että tieto järjestöjen paikallisten toiminnan avustamisesta kerätään jokaisesta kunnasta ja maakunnasta ja julkaistaan. Tämä tieto auttaa arvioimaan järjestöavustusten kehittymistä koko maassa, maakunta- ja kuntakohtaisesti. Se on tärkeä tieto sekä päättäjille että äänestäjille ja antaa tarvittaessa tietopohjan myös STM:n reagoida kehitykseen joko normeja muuttamalla tai mahdollisesti osana ohjaustoimintojaan. Tämä vuosittain kerättävä tieto on varmasti hyödyllinen myös THL:n ja mahdollisten muiden tutkijoiden, kuten hallituksen sote-esityksessä erikseen mainitun Suomen Akatemian rahoittaman tutkimuksen käyttöön. Tieto on suorastaan välttämätöntä nykyisen Stean toiminnan pohjatietona sekä järjestöille oman toimintansa kehittämiseen.

Aika-ajoin on väläytetty mahdollisuutta, että Stean myöntämällä avustuksilla voitaisiin paikata sote-uudistuksen mahdollisesti leikkaamat kunta-avustukset. Vaikka meillä ei ole vielä kattavaa tietoa kunta-avustuksien tasosta nyt saati niiden kehityssuunnasta, on selvää, että tämä tarkoittaisi merkittävää järjestötoiminnan kokonaisvolyymien laskea. Kyseessä olisi siis yksiselitteinen heikennys sote-järjestöjen toimintaedellytyksiin sängen suorana sote-uudistuksen vaikutuksena.

Sote-uudistuksen tavoite edistää tiedolla johtamista toteutuu myös aikeena keskittää voimavaroja johtamiskoulutukseen. On vaikea kuvitella, etteikö johtamiskoulutuksen yksi keskeinen osa koskisi terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä. Tietojohtamiskoulu jää sängen puutteelliseksi, jos käytettävissä ei ole ajantasaista kuvaa kuntien ja maakuntien sote-järjestöjen avustusten tasosta ja kehityssuunnasta.

Edellä on jo mainittu muutamia esimerkkejä siitä, kuinka maakunnittainen tieto kuntien antamista järjestöavustuksista on kerättävissä. Koska kuntien käytännöt järjestöavus-

tuksissa eroavat merkittävästi sekä nimikkeiltään, valmistelulautakunniltaan ja avustuksen antotarkoituksiltaan, on selvää, että tämän kaltaisen tiedon keräämiseen liittyy varsinkin alussa joitakin tarkkarajaisuuteen liittyviä ongelmia. Aiemmin mainitussa Pohjois-Karjalan selvityksessä yhtenä loppupäätelmänä vaaditaan jatkossa selvitettävän keinoja, joilla kuntien antamat avut olisivat helpommin kerättävissä ja vertailtavissa. Jo se, että osa avusta annetaan raha-avun asemasta ilmaisina tai sangen huokeina tiloina käy esimerkistä siitä, mitä epätarkkuuksia näin kerättävään tietoon voi liittyä.

Siitä, että kerättävä tieto kuntien antamista avustuksista paikalliseen järjestötoimintaan ja järjestölähtöisiin hyte-toimintoihin ei ole aivan yhteismitallista. Siitä ei kuitenkaan seuraa, etteikö sen kerääminen ole lähes välttämätöntä. Jos meillä ei ole julkista tietoa siitä, mitä järjestöjen kunnallisille avustuksille eri maakunnissa tapahtuu sote-uudistuksen myötä ja syntykö niiden rinnalle ja/tai niitä korvaamaan maakunnallisia avustuksia ja jos, niin minkä suuruisia, meiltä puuttuu aivan keskeinen elementti arvioida sitä, muodostuuko sote- ja maku-uudistuksesta pohja kehittää järjestölähtöistä hyte-työtä ja kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä vai olemmeko synnyttämässä byrokraattisia maakunnallisia kulsseja, joissa muodollisia yhteistyöpalavereja ja juhlapuheita järjestöjen merkityksestä pidetään, mutta samaan aikaan järjestötoiminnan volyymit ja merkitys heikkenevät tai suorastaan romahtavat (Tähän riskiin juhlapuheitaantumasta viitataan mm. Kuntaliiton Arttu2 -selvityksessä ja se tuli esille useissa taustahaastatteluissa.). Uudistuksen myötä nämä täysin päinvastaiset kehityssuunnat ovat kummatkin mahdollisia ja vain avaintietoja keräämällä voimme mahdollisimman ajantasaisesti nähdä, mitä kussakin maakunnassa ja laajemmin koko maassa tapahtuu sote-järjestöjen toimintaedellytyksille.

Lisäksi on todettava, että jos joissain yksittäisissä maakunnissa kerättävän tiedon laatuongelmien vuoksi meinaa syntyä vääriä tulkintoja maakunnan hyte-työn järjestörahoituksesta, on näissä tilanteissa kohtuullisen helppoa etsiä mahdollinen tietopohjavääritymä ja näin korjata vääriä tulkinta.

Edellä olevan perusteella esitän, että kunnat ja maakunnat veloitetaan raportoimaan THL:lle päätöksistään avustaa hyte-työtä tekevien sote-järjestöjen paikallista toimintaa ja/tai järjestölähtöistä hyte-toimintaa. THL:n tulee julkistaa näin kerätty tieto osana muuta hyte-tietovarantoaan. Yksi mahdollinen tapa kerätä tämä tieto kunnista olisi lisätä sitä koskeva kysymys THL:n TEA-viisari-kysymysten joukkoon kuntajohto -osuuteen. Kysely tehdään joka toinen vuosi ja sen tulokset ovat muutenkin sote-uudistuksessa keskeisessä osassa hyte-työn tiedolla johtamista.

1.2.c. Vastuuhenkilön nimeäminen sekä järjestöyhteistyöhön että hyte-toimintoihin joka maakuntaan ja kuntaan sekä tärkeimpien hyte-yhteistyörakenteiden kuvaaminen.

Sote-lakien lausuntopalautteessa esiintyi jonkin verran ehdotuksia pakollisesta terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen virkarakenteesta niin kunnissa kuin maakunnissakin. Nämä esitykset kokonaan terveyden edistämiseksi korvamerkityistä uusista viroista eivät johtaneet lakimuutoksiin, mikä on sikäli ymmärrettävää, ettei uudistuksessa muillakaan osin sidota kuntien tai maakuntien itsemääräämisoikeutta yksittäisten virkojen perustamisen suhteen.

On kuitenkin niin, että uudistuksen yksi merkittävimmistä riskitekijöitä hyte-alalla on mahdolliset tietokatkokset maakunnan kuntien, palveluntuottajien ja järjestöjen välillä. Järjestämislaki edellyttää näiden kaikkien tahojen yhteistoimintaa mm. maakunnan hyte-kertomuksen laadinnan yhteydessä. Lisäksi maakuntalaki säätelee yleisellä tasolla 15§:ssä maakuntien ja kuntien välisestä neuvottelumenettelystä, jossa on sovittava tehtävien hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Hyte-työ jos mikä, on lakikokonaisuudessa kirjoitettu alaksi, jossa yhteistyö on välttämätöntä. Yllä tämän osion alussa kuvatuilla tavoilla sote- ja maku-uudistus edellyttävät laajassa mitakaavassa erilaisia rajapintayhteistyömuotoja.

Toimiva yhteistyö vaatii sujuvaa ammattimaista yhteydenpitoa. Käytännössä yhteistyö on vaikeaa, ellei jokaisesta kunnasta löydy nimettyä kontaktihenkilöä hyte- ja järjestöyhteistyöhön Pohjois-Karjalan mallin mukaisesti. Ovatko nämä yksi ja sama ihminen tai peräti lukuisia ihmisiä ja kuinka monella prosentilla he voivat työaikaansa tähän käyttää, jää jokaisen kunnan ja maakunnan päätettäväksi, mutta järjestöjen hyte-työn toimintaedellytysten kannalta velvollisuus nimetä vähintään yksi taho kontaktihenkilöksi on kohtuullinen ja poistaa käytännössä suuren määrään turhaa soittelua ja sähköpostittelua väärille tahoille ja tietokatkoksia. Pienten kuntien osalta voisi olla viisasta harkita yhteistä hyte-vastuuhenkilöä.

Ajatus kunnan hyvinvointikoordinaattorista ei ole uusi. Niitä on nykyisissä sote-rakenteissa monessa kunnassa. THL luettelee hyte-johtamisohjeissaan, että hyte-koordinaattori voi mm. raportoida kunnan johtoryhmälle tai olla sen jäsen, hän koordinoi hyte-kertomuksen tekemistä, hän huolehtii yhteistyöstä niin hallinnon kuin järjestöjenkin välillä, levittää hyviä käytänteitä, järjestää koulutusta, viestii ja edistää kansallisten hyte-ohjelmien toimeenpanoa. Myös kunnan ns. hyte-kertoimia varten tullaan keräämään tietoa siitä, onko kunnassa hyte-koordinaattori.

Mainittakoon, että Lape-työn selvitysryhmä päätyi raportissaan esittämään jokaiseen maakuntaan erikseen maakunnan ja kuntien lape-yhteistyöryhmää ja että tämän yh-

teistyöryhmän tehtävä olisi organisoida tarvittava maakuntatasoinen yhteistyö järjestökentän kanssa. Jo nykyisin tämän kaltaisissa ryhmissä on järjestöjäseniä ja on loogista, että niin on myös sote-uudistuksen myötä.

Näin ollen esitän, että kunnat ja maakunnat veloitetaan nimeämään hyvinvoinnin edistämistyöhönsä vastuutaho (tai tahoja), joiden tehtävä on toimia yhteyshenkilönä ja koordinaattorina yhtäältä hyte-työssä ja toisaalta nimenomaan järjestöjen kanssa tehtävässä yhteistyössä.

Lisäksi esitän, että jokaisessa maakunnassa on erikseen kuvattu tärkeimmät hyte-yhteistyörakenteet, joissa on mukana sekä kuntien ja maakuntien koordinaattorit että järjestöjen edustus. Pirkanmaan maakunnan esittämä malli tehdä erillinen yhdyspintasopimus on kannatettava osa tätä yhteistyötä.

2 Millä kriteereillä määritellään sellaisten järjestöjen toiminta, jolla on rajapintoja sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen että palvelutuotantoon? Miten näiden toimijoiden resurssit voidaan turvata?

2.1 Johdatus järjestölähtöisiin hyte-toimintoihin

Osalle järjestöjen hyte-toiminnoista sote-uudistus tuo mukanaan merkittävästi monisyisemmän muutoksen kuin edellä kuvattu maakunnan ja kunnan roolien muutos mm. toiminta-avustusten antajana. Näille toiminnoille on tyypillistä se, että ne nykyisessä järjestelmässä ovat toimineet kunnan tai kuntayhtymän vastuulla olleen palvelu- ja hoitoketjun jatkona tai rinnalla tai matalan kynnyksen paikkana, jossa ihmisestä otetaan ”viime hetkellä” koppi siten, ettei hän päädykään varsinaiseen sote-palveluketjun piiriin tai että hän on vapaaehtoisten tuen piirissä odottaessaan pääsyä varsinaisten palveluiden piiriin. Näitä toimintoja ei ole pidetty julkisiin palveluihin yksiselitteiseen ydinalueeseen kuuluvina eikä toisaalta niillä ole katsottu olevan verotuksen, kilpailulainsäädännön tai EU-oikeudenkaan mukaisia esteitä tulla kohdelluksi yleishyödyllisenä järjestötyönä – toisin sanoen ei markkinoilla olevina palveluina.

Tämän kaltaisten toimintojen kirjo on laaja erilaisista ammattilais- ja vertaistuen yhdistelmistä kehittämis-, kouluttamis- ja kokeilutoimiin. Järjestölähtöisillä toiminnoilla on Suomessa hyte-kentässä pitkä traditio, mistä löytyy hyvä kuvaus Riitta Särkelän väitöskirjasta ”järjestöt julkisen kumppanista markkinoiden puristukseen”. Jo se, että nykyisiä Stea-avustuksia koskevan asetuksen nimi kuuluu ”VN:n asetus valtionavustuksista yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen”, kertoo kuinka vakiintunut on näkemys, että vaikka terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen sisältyy moniin lakisääteisiin palveluihin sekä mm. kunnan perustehtävään, on nimenomainen tarkoitus, että järjestölähtöisillä toiminnoilla on tässä työssä merkittävä rooli

ja että sen käytännön toteutumisessa julkisella tuella on laillinen ja laajasti hyväksyttävä pohja.

Mainittakoon, että osaa näistä toiminnoista edistetään kuluvalle hallituskaudella erillisellä kärkihankkeella, jolla on tarkoitus levittää ja pysyvästi juurruttaa hyväksi havaitut toimintamuodot osaksi sote-uudistuksen rakenteita. Tästäkin voitaneen päätellä, että sote-uudistuksen tavoitteet eivät ole voineet lähtökohtaisesti olla sellaiset, että järjestölähtöiset hyte-toiminnot pääsääntöisesti loppuisivat nyky muodossaan ja niitä jatkossa harjoittaisivat vain palvelumarkkinoilla toimivat tahot tai maakunnan liikelaitos. (www.alueuudistus/karkihankkeet.fi) STM:n aie sisällyttää järjestölähtöiset toimet jatkossakin osaksi rajapintaa on pääteltävissä oheista tuoreesta Hyte-kiertueella julkaisusta työlistasta:

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sote-toimeenpanossa 2018

Vuoden 2018 toimeenpanon tuen painopisteet - syksyn 2017 aluekierroksen pohjalta

1) Yhdyspinnalla olevien palveluiden valmistelun tuki

- Kunnan ja maakunnan yhdyspinnoilla olevien palveluiden järjestäminen ja sisällöt
- Poikkihallinnollisesti järjestettävien palveluiden valmistelu ja asukasosallisuuden käytäntöjen kehittäminen
- Kärkihankkeiden aktiivinen hyödyntäminen

2) Kuntien ja maakuntien hyvinvointijohtamisen rakenteiden ja alueellisten yhteistyörakenteiden muodostaminen

- Maakuntien johtamisrakenteet ja käytännöt sekä yhteistyörakenteet
- Monialaisen näkökulman ja osallisuuden käytäntöjen toteuttaminen
- Maakuntien kunnille tarjoaman tuen prosessit ja sisällöt
- Kuntien hyvinvointijohtamistyön kehittäminen uudessa toimintaympäristössä
- Varmistetaan jo olemassa olevien hyvin käytäntöjen säilyminen

3) Hyvinvoinnin, terveyden ja osallisuuden edistämisen tietopohja ja tiedollajohtamisen käytäntöjen kehittäminen

- Monialaisen sekä eri tyyppisen tiedon hyödyntäminen eri vaiheissa päätöksentekoa ja toiminnan suunnittelua
- Alueellisten hyvinvointikertomusten valmistelu vastaamaan monialaisen maakunnan tarpeisiin
- Hyvinvointi- ja terveysnäkökulmien sisällyttäminen vahvasti osaksi talouden- ja toiminnan suunnittelua.

Näiden toimintojen tunnuspiirteistä sekä yksittäisistä esimerkeistä myöhemmin tässä raportissa. Tässä vaiheessa on kuitenkin jo tuotava esiin, että sote-uudistus ei ilman mm. tämän raportin esittämiä toimenpiteitä automaattisesti turvaa järjestölähtöisten toimien tulevaisuutta osana hyte-työtä, vaikka – kuten edellä kuvattu – mikään ei anna syytä olettaa, etteikö lainsäätäjän tahto ole ollut järjestöjen tulevaisuutta tukeva.

2.1.1 Sote-uudistus muuttaa järjestölähtöisten hyte-toimintojen rajapintoja

Sote-uudistuksen ympäristön muutos tuo järjestölähtöisille toiminnoille merkittävästi uusia rajapintoja. Kun ne nyt ovat toimineet yhteistyössä tai rinnakkain julkisten kun-

nallisten tai sairaanhoitopiirien ja/tai kuntayhtymien tai yliopistollisten sairaaloiden palveluiden kanssa, muuttaa sote-uudistus tätä rajapintaa monimuotoisemmaksi ensinnäkin seuravilla valinnan vapauden mekanismeilla (a.-c.):

a. Suoran valinnan palvelut:

Tuottajina on jatkossa sote-keskukset ja hammashoidon yksiköt, joiden omistus pohja voi olla julkinen, yksityinen tai 3. sektorin toimija. Kunta poistuu tästä rajapinnasta myös järjestäjänä kokonaan, koska palveluiden järjestämisestä vastaa jatkossa maakunta.

Suoran valinnan palveluiden kanssa yhteistyötä tekevät järjestötoimijat ovat jatkossa tekemisissä yhtiöitettyjen sote-keskusten tai maakunnan liikelaitoksen sote-keskusten tai suunhoidon yksiköiden kanssa.

b. Asiakassetelin piirissä olevat palvelut:

Maakunnan on jatkossa tarjottava tiettyihin toimintoihin asiakasseteliä ja maakunta voi halutessaan omin päätöksin lisätä näiden palveluiden määrää. Osaa näistä palveluista/toiminnoista, jotka nyt päätyvät asiakassetelin piiriin, ovat tuottaneet järjestöt, jotka ovat toimintoihinsa saaneet joko Stea-avustusta ja/ tai kuntien tai sairaanhoitopiirien avustusta. Näiden toimintojen osalta muutos on merkittävä ja tulee vaatimaan toimintojen tunnistamista laadultaan markkinalähtöisiksi palveluiksi, joihin ei saa jatkossa antaa julkista tukea.

Vastaavasti muut tai ”jäljelle jäävät” sote-palveluiden rajapinnassa olevat hyte-toiminnot on syytä tunnistaa järjestölähtöisiksi toiminnoiksi, joissa ei voi olla lähtökohtaisesti asiakassetelillä maksettavien palveluiden kanssa päällekkäisyyttä.

Tämä rajanveto voi olla joissakin tapauksissa vaikeaa mm. lainsäädännön vaihtelevan tarkkarajaisuuden sekä kirjavan soveltamiskäytännön takia. Taustahaastattelussa nousi myös huoli siitä, kuinka tarkkarajaisia maakunnan päätökset siitä, mitä palveluita asiakasseteli kattaa, tulee olemaan.

c. Henkilökohtaisen budjetin piirissä olevat palvelut:

Henkilökohtaisen budjetin piirissä olevista palveluista suuri osa on sellaisia, jotka nykyään ovat olleet kuntien tai kuntayhtymien kilpailutuksen tai hankintalain salliman suorahankinnan kohteena ja niissä ei juurikaan ole ollut Stean tai kuntien julkista avustusta. Osassa näistä palveluista saattaa kuitenkin olla myös julkisia rahoituslähteitä, jolloin muutos muistuttaa pitkälti yllä asiakassetelin mukanaan tuomaa muutosta.

Yllä kuvatut (a.-c.) muutokset järjestölähtöisten toimintojen rajapinnassa voivat olla – ja todennäköisesti myös ovat – erilaisia eri maakunnissa, koska maakunnat voivat omilla päätöksillään päättää mm. sote-keskusten palveluvalikoimasta, palvelusetelien käyttöalasta ja ilmeisesti myös henkilökohtaisen budjetin käyttötavoista.

Maakunta voi näiden kolmen valinnanvapauden piiriin kuuluvan instrumentin lisäksi säädellä rajapintaa palveluiden ja järjestölähtöisten toimintojen välillä muillakin tavoilla, kuten maakunnan palvelustrategian ja hyte-kertomuksen linjauksilla. Näistä muista päätöksistä, joilla maakunnat voivat muokata rajaa, mitä on maakunnassa pidettävä markkinoilla olevana palveluna ja mikä jää järjestölähtöisen toiminnan piiriin, jäljempänä tarkemmin lisää.

Järjestöjen yleishyödyllisen toiminnan piirissä oleville toiminnoille syntyy siis näin uusia ja/tai uudenlaisia rajapintoja suhteessa liiketoimintaan ja nämä rajapinnat ovat eri maakunnissa erilaisia. Näin ollen on hyvin todennäköistä, että jotkut järjestöjen hyte-toiminnat ovat toisissa maakunnissa järjestölähtöisiä toimintoja ja toisissa maakunnissa niitä tuotetaan palveluina markkinaehtoisesti.

2.1.2 Voiton tavoittelu ei ole ratkaiseva tekijä arvioitaessa rajapintaa.

On myös syytä huomata, että mikäli yleishyödyllisen järjestön harjoittama työ katsotaan olevan markkinoilla tapahtuvaa palvelutoimintaa, ei se, että järjestö ei omistajana pyri saamaan palvelutuotannosta voittoa tai sitoutuu sijoittamaan kaikki voittonsa yleishyödylliseen toimintaan tai ko. palvelunsa parantamiseen, muuta järjestön omistaman palvelutuotannon ja järjestölähtöisen toiminnan rajankäyntiä erilaiseksi kuin mitä samainen pohdinta on varsinaisten voittoa tavoittelevien yhtiöiden kanssa.

2.1.3 EU-oikeudellisesta arvioista koskien ei-taloudellista toimintaa

Valinnanvapauden piirissä olevat toiminnot, käsittääkseni myös klassiset yksityiset yritykset siltä osin ja siinä roolissa, kun ne ovat osa ei-taloudellista toimintaa, ovat sote-uudistuksen perusteluiden mukaan EU-oikeudellisesti ei-taloudellisia, mikä tarkoittaa sitä, että lähtökohtaisesti järjestölähtöinen (esim.) Stea-avusteinen hyte-toiminta saa tehdä yhteistyötä ko. toiminnon kanssa.

Toisaalta palveluntuottajiksi listautuneet suoran valinnanvapauden piirissä toimivat yritykset ovat kilpailuneutraaliteettivaateen piirissä, mistä puolestaan seuraa, ettei rajapinnassa tapahtuva yhteistyö saa aiheuttaa vähäistä suurempaa kilpailuhaittaa palvelumarkkinoille. Järjestölähtöiset toiminnot eivät toisin sanoen saa merkittävästi ”suosia” vain yhtä tai joitakin palveluntuottajia eivätkä toisaalta ”syrjiä” joitakin toisia.

Ja vielä on huomattava, että mikäli järjestö toimii näiden palvelutuottajien alihankkijana, sen suhde isäntätuottajaan on taloudellinen ja silloin hyte-toimintaa on pidettävä markkinoilla olevana palveluna, johon ei saa käyttää Stea-avustusta (eikä muitakaan julkisia tukia).

Maakunnan liikelaitoksella ja sen sote-keskuksilla on toisaalta sote-mallissa myös muista poikkeavia ja raskaampia velvoitteita viime kädessä huolehtia kansalaisten saamista palveluista, mikä puolestaan voidaan laskea heille kilpailuhaitaksi suhteessa muihin palveluntuottajiin. Tällä havainnolla saattaa olla merkitystä, jos pohditaan esim. tilanteita, joissa järjestölähtöinen toiminto on tiiviissä yhteistyössä maakunnan liikelaitoksen palvelutuotannon kanssa tilanteessa, jossa juuri liikelaitokselle on päätynyt poikkeuksellisen vaativia ja monialaisia sote-palveluja ja hyte-toiminnoista hyötyviä asiakkaita.

Vielä on huomioitava, että eri maakunnissa valinnanvapauden puitteissa olevaa yksityistä palveluntuotantoa tulee hallituksen esityksen vaikutustenarvioinnin mukaan olemaan hyvinkin eri mittakaavassa, mikä sekin vaikuttaa siihen, minkälaisia rajapintoja järjestölähtöisille toimintoille on kussakin maakunnassa de facto syntymässä ja miten kilpailuneutraliteettia voi eri maakunnissa arvioida.

Yllä oleva EU-oikeudellinen pohdinta on ohutta ja riipaisee koko laajaa sote-uudistuksen EU-oikeudellista kysymystä vain sen vuoksi, että pidän tämän hetken tiedoilla mahdollisena, että valinnan vapauden puitteissa palveluita tuottavat tahot, voivat tiettyissä tilanteissa tehdä yhteistyötä Stea-avusteisten toimintojen kanssa. Näistä yhteistyömuodoista lisää kappaleessa 2.1.6. ja 3. Samaan aikaan on kuitenkin todettava, että tätä kirjoittaessa koko kysymys sote-uudistuksen EU-oikeudellisesta asemasta on eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsittelyssä kesken, joten on selvää, että varsinaista analyysia asiasta ei voida tämän selvityksen puitteissa edes tehdä.

2.1.4 Jo nykyinen valinnan vapaudesta riippumaton rajapinta markkinaehtoisesta ja järjestölähtöisen toiminnan välillä on jatkossakin merkittävä ja sen esiintyminen tulee todennäköisesti yleistymään

Vielä on otettava huomioon, että järjestölähtöiset toiminnot voivat tulla arvioitavaksi suhteessa voittoa tavoittelevaan yritystoimintaan myös siitä riippumatta, miten maakunnassa on sote-uudistuksen myötä hyte-työ ja sote-palvelut linjattu. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on kasvava palveluala yksityisellä sektorilla joka tapauksessa ja sote-uudistus saattaa lisätä näiden palveluluiden puhtaasti markkinaehtoisesta kysyntää myös epäsuorasti.

Saattaa olla esim. niin, että osa sote-palvelu yrityksistä tuottaa tai alkaa tuottaa joko itsenäisesti tai valinnanvapausmarkkinoilla olevan brändinsä ja konserninsa puiteissa puhtaasti markkinalähtöisesti hyte-palveluita, jolloin heille voi nykyistä herkemmin syntyä näkemys, että järjestölähtöinen hyte-toiminta vie markkinoita heidän palveluitaan ja siten vääristää kilpailua sopimattomalla tavalla. TEM:n tuoreessa selvityksessä 8/ 2018 arvioidaan esim., että keskikokoisen kasvuhaluisen sote-keskuksen tuloista yli 1/3 osa voisi tulla muista kuin sote-keskuksen palveluvalikkoon kuuluvista palveluista. Näistä merkittävin osuus oli selvityksen esimerkissä kotipalvelut, mutta julkisuudessa olleiden pohdintojen perusteella on mahdollista, että osa sote-keskuksista hakee valinnan vapauden ulkopuolista tuloa esim. hyte-palveluista.

2.1.5 Rajapinnan ylittävistä linkeistä tai liittymäkohdista

Voiko palveluyritysten ja järjestölähtöisten toimintojen rajapinnassa olla linkejä tai liittymäkohtia? Tässä selvityksessä pohditaan kysymyksessä numero kolme laajemmin, mitä kumppanuksia rajapinnan yli voi olla. Tuolloin huomio keskittyy erityisesti kumppanuuksiin, joissa liikkuu toimijoiden välillä rahaa tai rahanarvoisia hyötyjä. Tämän selvityksen kysymyksen numero kaksi ymmärtämisen kannalta on kuitenkin jo tässä yhteydessä selvyuden vuoksi mainittava, että rajapinnan voi ja pitääkin voida ylittää (kunhan ei riko kilpailuneutraliteettiperiaatetta) esim. siten, että sote-keskus tiedottaa ja neuvoo asiakkaitaan järjestölähtöisten toimintojen piiriin tai tarjoaa toiminnolle tilat omissa tiloissaan tai nimittää työntekijänsä toimintojen kanssa tekeväksi yhteyshenkilöksi tai jopa niin, että yhteyshenkilö osallistuu järjestölähtöiseen toimintaan.

Rajapinnassa voi tapahtua myös esimerkiksi sitä, että kotipalveluyritys kertoo asiakkaalleen yksinäisyyttä vähentävästä järjestötoiminnoista tai että fysioterapeutti etsii yhdessä asiakkaan kanssa, missä ja milloin voi liittyä mukaan järjestölähtöiseen matkan kynnyksen liikuntaryhmään.

Kysymystä mahdollisista rajapinnoista ja toisaalta kilpailuneutraliteetin kannalta ongelmallisista rajapinnoista on helpompi hahmottaa lisää, kun jäljempänä tässä osiossa on käyty läpi, minkälaisia piirteitä järjestölähtöisissä toiminnoissa on sekä mitä ehdotetaan selvennettäväksi koskien palveluohjausta ja asiakassuunnitelmaa.

Vielä on todettava, että selkeintä olisi, että maakunta velvoittaisi valinnanvapauden piirissä olevat palvelutuottajat tekemään esim. yllä kuvatuilla tavoilla yhteistyötä järjestölähtöisten toimintojen kanssa lakisääteisissä vakiosopimuksissa, joista säädetään valinnanvapauslakiesityksen 55 §:ssä. Näin voitaisiin huomioida kunkin palvelun erityispiirteet ja juuri kyseisissä palveluissa luontevimmiksi katsotut sallitut tai suorastaan toivotut tai vaaditut tavat tehdä yhteistyötä sote-palveluiden ja järjestölähtöisten toimintojen kesken. (Kyseisestä vakiosopimuksesta myöhemmin myös kohdassa 2.1.8.)

2.1.6 Järjestölähtöisen toiminnan rajapinta julkisen vallan vastuulla oleviin palveluihin

Tähänkin asti ja sote-uudistuksen jälkeenkin Stea-avustuksen yhtenä kriteerinä on se, etteivät avustettavat toiminnot saa olla päällekkäisiä julkisten palveluiden, ei ainakaan niiden yksiselitteisen ytimen kanssa. Sote-uudistuksen myötä entistä suurempi osa julkisen vallan vastuulla olevista palveluista tuotetaan markkinoilla, joten rajankäynti julkisen palvelun sisällöstä muuttuu entistä useammin myös rajankäynniksi siitä, kuuluuko jokin järjestölähtöinen toiminto sittenkin paitsi maakunnan eli julkisen vallan järjestämisvastuulle myös kyseisessä maakunnassa markkinoilla tuotettavaksi.

Tähän asti rajankäynti on ollut oleellista ennen kaikkea siksi, ettei ole Veikkaus Oy:n pelimonopolin legitimaation kannalta hyväksyttävää, että julkinen valta teettäisi osan vastuullaan olevista palveluista järjestöillä ”naamioiden” toiminnan yleishyödylliseksi järjestötoiminnaksi. Riskinä on aika ajoin ollut, että järjestölähtöisen omaehtoisuuden ja autonomian tilalle on pyritty synnyttämään eräänlaista palveluita paikkaavaa tilaaja-tuottajamallia, jolloin yleishyödylliseen toimintaan tarkoitettut veikkausvoittovarot muuttuisivatkin kulloisenkin hallituksen näkemyksen mukaisiksi keinoiksi tilkitä valtion budjettia ja rahoittaa julkista palvelutuotantoa.

Nyt sote-uudistuksen myötä tämän kysymyksen asettelun rinnalle syntyy samoista oikeuslähteistä kysymys siitä, mitä on maakunnassa määrätty markkinoille, kun tietty julkinen tehtävä on määrätty markkinoille.

STM on vastikään julkaissut Owl Group Oy:n Olli Oosin, Susanna Lehden ja Jeremias Kortelaisen tekemän selvityksen järjestöavustusten kohdentumisesta julkisen rajapintaan. Selityksessä käydään läpi kriteereitä ja tarkastuskulmia rajapintaan, joka syntyy julkisen vallan vastuulla olevien palveluiden ja järjestöjen Stea-avustuksien kohteena olevien toimintojen rajankäynnissä.

Huolella tehty selvitys tunnistaa rajapinnan viitekehyksen, jossa (merkittävä) osa järjestöjen avustettavasta toiminnosta on varsin ongelmatonta suhteessa julkisen vallan vastuulle kuuluviin tehtäviin. Viitekehyksen toisessa päässä tunnistetaan toimintoja, jotka itse asiassa rinnastuvat subjektiivisiin oikeuksiin. Näiden välissä on seuraavasta kuvasta ilmenevä astevaihtelu tai liukumo:

Järjestölähtöisen ja julkisen toiminnan rajapinta



Tehdyllä ansiokkaalla selvityksellä on yllä kuvatulla tavalla liittymäkohtia tähän selvitykseen. Owl Groupin selvitys pohtii julkisen vallan rajankäyntiä nykylakien pohjalta, jolloin sote-lakien rajapinta liittyy kuntiin tai kuntayhtymiin. Heidän selvityksensä käyttökelpoisuus sote-lakien tuomaan muutokseen on kuitenkin suuri, sillä suurimassa osassa heidän tunnistamia tilanteita sote-lait vain muuttavat kunnan tilalle maakunnan, kun puhutaan järjestämisvastuusta.

Niissä kysymyksen aseteluissa, joissa selvitys on pohtinut sitä, missä menee jonkin lakisääteisen palvelun raja suhteessa sen ympärillä olevaan samoihin päämääriin tähtäävään hyte-toimintaan, selvityksen kysymyksen asettelu auttaa vastaamaan kysymykseen: ”Muuttaako valinnanvapaus tai maakunnan omilla päätöksillä synnyttämä palvelumarkkina rajaa palvelumarkkinoilla olevan ja järjestölähtöisen toiminnan välillä?”

Eriyksen arvokas selvitys on niiltä osin, kun kysytään, missä määrin eräät sote-palvelulait ovat riittävän tarkkarajaisia, että niistä voidaan päätellä, mikä on varsinaista palvelua ja mikä joitain muuta, kuten järjestölähtöistä hyte-toimintaa. Tältä osin tulen myöhemmin kappaleessa 2.3. käyttämään tätä analyysiä mm. pohdinnoissa, joissa mietitään, mitä tarkkaan ottaen on sote-laeissa säädetty palvelusetelin piiriin.

Owl Groupin selvityksessä on myös toinen piirre, joka on samankaltainen kuin tässä raportissa. Owl Group suosittelee, että Stean avustuslinjauksissa voitaisiin korostaa järjestö - kunta yhteistyössä järjestön ja kunnan yhdessä tekemää nykyistä vahvempaa analyysiä toiminnan nivoutumisessa julkiseen palvelujärjestelmään. Tässä selvityksessä puolestaan pidetään myöhemmin välttämättömänä, että sekä maakunta, järjestö(t) että Stea tunnistavat maakuntaan syntyneen tai synnytetyn asetelman sote-palveluiden, sotepalvelumarkkinoiden ja järjestölähtöisten toimintojen kokonaisuudessa.

(Vielä mainittakoon, että samaan aikaan myös TEM:n selvitys 8/2018) PK-yritysten toimintaedellytyksistä korosti yksittäisen maakunnan päätösten merkitystä markkinoille pääsyn suhteen.)

2.1.7 Maakunnan työkalut ohjata hyte-työtä ja sen rajapintoja suhteessa palveluntuottajiin ja järjestölähtöisiin hyte-toimintoihin

Edellä (2.1.2.) kuvattiin jo, kuinka sote-lait muuttavat valinnan vapauden kautta hyte-työn rajapintoja ja kuinka maakunnalla on erikseen mahdollisuus lain sallimissa rajoissa laajentaa sote-keskusten palveluvalikkoa lain määräämästä minimistä tai lisätä niiden palveluiden määrää, joista on tarjottava mahdollisuus valita asiakasseteli tai henkilökohtainen budjetti. Kaikki nämä päätökset kytkeytyvät myös muihin instrumentteihin, joilla maakunta säätelee hyte-työtään ja palvelumarkkinoitaan.

Maakunnan roolista ja käytettävissä olevista instrumenteista hyte-työssä säädetään seuraavissa lakikohtissa:

Maakuntalaki

Maakuntastrategia (35 §)

- Asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen huomioon ottaminen maakunnan strategiassa

6 § Maakunnan tehtävät

1) sosiaali- ja terveydenhuolto;

- Ehkäisevät sosiaali- ja terveystyöpalvelut
- ###### 2) hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen ja ehkäisevän päihdetyön asiantuntijatuki kunnille;
- Kuntien hyvinvointikertomustyön ja ennakoarvioinnin tuki
 - Hyvinvointi- ja terveystiedon tuottaminen kunnille sekä tuki niiden tulkitsemiseen
 - Alueellinen koulutus, kehittämis- ja tutkimushankkeiden koordinaatio sekä valtakunnallisten ohjelmien toimeenpano

Järjestämislaki

- 8 § Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen maakunnassa
 - Päätösten vaikutusten ennakoarviointi eri väestöryhmien hyvinvointiin ja terveyteen
 - Tavoitteiden sekä toimenpiteiden ja vastuutahojen määrittely
 - Alueellisen hyvinvointikertomuksen valmistelu yhteistyössä alueen kuntien, järjestöjen ja yritysten kanssa
 - Yhteistyö ja alueen kuntien asiantuntijatuki

14 ja 15 §:ien mukaan maakunnan on vielä laadittava osana maakuntastrategiaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategia ja palvelulupaus. Palvelustrategiassa on

määriteltävä, mikä osa hankinnoista kilpailutetaan palvelujen innovatiivisuutta ja kustannusvaikuttavuutta parantavien uusien ratkaisujen kehittämiseksi.

Maakunnan hyte-tehtävät on substanssin puolesta kuvattavissa seuraavasti:

- Ehkäisevät sosiaali- ja terveyspalvelut
 - Terveydenhuoltolain 2. luvun mukaiset ehkäisevät palvelut, mm. neuvolat, koulu- ja opiskeluterveydenhuolto, terveysneuvonta ja -tarkastukset
 - Ikääntyvien toimintakyvyn edistäminen ja tapaturmien ehkäisy
 - Sosiaalihuoltolain mukainen ehkäisevä ja edistävä toiminta
- Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen korjaavissa sote-palveluissa
 - Osana laadukasta hoitoa, esim. terveyttä edistävän liikunnan palveluketju, savuton leikkaus, lasten tukeminen aikuisten mielenterveys- ja päihdepalveluissa, jne.
 - Sosiaalihuolto edistää yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen hyvinvointia, sosiaalista turvallisuutta ja osallisuutta

Näiden suoraan laeista johdettavien tehtävien lisäksi lakivalmistelun kuluessa valtioneuvosto/STM on erikseen nostanut näiden tehtävien jatkoksi tai näistä tehtävistä johduksi seuraavaa:

- Erityisesti on huomioitava ”yhdyspinnoilla” olevien palveluiden ja toimintojen toteutuminen – kuntien ja järjestöjen kanssa yhteistyössä toteutettavat palvelut.
- Osana terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tehtävää voidaan nähdä, että maakunnan tehtävät osallisuuden edistämiseksi ovat monin osin myös maakunnan hyte-työtä. Osallisuuden edistämiseksi maakunnan on viestittävä palveluista ja niissä tapahtuvista muutoksista. Maakunnan on selvitettävä asukkaidensa mielipiteitä päätöksenteon ja palveluiden suunnittelun pohjaksi. Tässä työssä maakunnan ja sote-järjestöjen yhteistyö voi liittyä esim. asiakas- ja asiakasraatien sekä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksien järjestämiseen, asiakaspalautteen keräämiseen ja digitaalisten menetelmien kehittämiseen. Erikseen osallisuustehtävissä on nimenomaisesti mainittu, että maakunnan tulee tukea asukkaiden, asiakkaiden, järjestöjen ja yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelun tukemista.

Lisäksi näiden kaikkien tehtävien sonnitellussa ja toteutuksessa maakunnalla on ainakin seuraavia päätöksentekomuotoja, joilla on mahdollinen merkitys tai rajapinta järjestöjen hyte-toimin:

- Maakuntien tulee laatia sopimus jokaisen palvelutuottajan kanssa. Valinnanvapauslain 55 §:n mukaan suoran valinnan palveluntuottajan on tehtävä toiminta-alueellaan yhteistyötä maakunnan ja kuntien kanssa hyvinvoinnin ja

terveyden edistämiseksi maakunnan kanssa tekemässään sopimuksessa määritellyllä tavalla. Näistä sopimuksista on STM tehnyt ensimmäiset malliversiot maakuntien käytettäväksi, jos maakunta niin haluaa. (Niin ikään STM on lähettänyt lausuntokierrokselle asiakasseteliä ja henkilökohtaista budjettia ja suoran valinnan suun terveyttä koskevia maalihallintopäätöksiä, malliehtoja ja palvelunkuvausmalleja 15.5.218)

Useissa eri sote-valmistelu-tilaisuuksista ja tätä selvitystä varten käydyissä haastatteluissa on esitetty ajatus, että palveluntuottajien velvollisuus tehdä yhteistyötä järjestöjen hyte-toimintojen kanssa tulee tai voitaisiin "sopia" myös näissä pakollisissa vakiosopimuksissa. Tämän selvityksen kappaleessa 2.1.6. jo esitetään, että näin myös toimittaisiin.

- Niin ikään maakunta voi tehdä omia päätöksiään siitä, mitä laatukriteereitä valinnan vapauden piirissä olevilta palveluilta vaaditaan ja näissä laatukriteereissä voi olla sen kaltaisia elementtejä, että ne lisäävät järjestöjen hyte-toimintojen, mutta ehkä toisaalta myös alihankintana tuotettavien hyte-palveluiden kysyntää.
- Maakunnilla on myös merkittävää päätösvaltaa sen suhteen, minkälaista ns. kapitaatiomallia he käyttävät. Hallituksen esityksen 68 §:ssä säädetään mahdollisuudesta ottaa käyttöön ns. kannustinperusteiset korvaukset suoran valinnan palveluntuottajille. Samassa lain kohdassa annetaan myös valtuus valtioneuvoston asetuksella antaa tarkempia säännöksiä tästä asiasta. Tätä kirjoitettaessa ei ole vielä löydettävissä malleja laatukriteereistä, saati luonnoksia mahdollisesta asetuksesta. Hyte-toimintojen osalta ylipäätään ja myös järjestölähtöisten hyte-toimintojen kannalta erityisesti olisi erittäin suotavaa, että valmistelussa mahdollisimman pian julkaistaisiin luonnoksia hyte-työtä edistäviksi kannustinperusteiksi kapitaatiomalliin. Eräät sote-järjestöt ovat valmistelun yhteydessä esittäneet omia ehdotuksiaan näiksi laatukriteereiksi.
- Vielä valinnanvapauslain perusteluissa painotetaan erikseen tavoitteena olevan, että palveluntuottajille maksettavien korvausten ylipäätään olisi mm. edistettävä väestön hyvinvointia ja terveyttä. Tätä kirjoittaessa ei ole vielä käytettävissä malleja siitä, miten maakunta voisi tähän tavoitteeseen oman päätöksentekovoitansa puitteissa tähdätä. Näillä malleilla voisi olla merkitys myös järjestölähtöisen hyte-työn mahdollisuuksien arvioinnin näkökulmasta.
- Sote-uudistus tuo mukanaan riskin, että potilaiden palvelu- ja hoitopolut pirstoutuvat entisestään. Tätä torjutaan mm. maakunnan velvollisuudella yllä kuvatuin tai muin suunnitteluvälinein hahmottamaan omassa toiminnassaan, miten palvelu- ja hoitopolku olisi ehjä ja vältettäisiin potilaan pompottelu luukulta toiselle. Konkreettisine sote-työn arjen työkaluina tätä palvelu- ja hoitopolun ehjyyttä ja sote-integraatiota toteuttamaan on laeissa säädetty tehtäväksi asiakassuunnitelma. Niin ikään palveluohjaukselle asetetaan laissa merkittävä rooli tässä suhteessa. Sekä asiakassuunnitelmien tyyppi/vakio-pohjia että tavallisimpien palveluohjaustilanteiden osalta maakuntien on syytä

- valmistella perusmalleja, joissa on mahdollista kuvata paitsi ne sote-palvelut, joihin potilas/asiakas ohjataan, myös niitä tukevat järjestölähtöiset toiminnot, joiden piiriin asiakas neuvotaan hakeutumaan.
- Vielä on mahdollista, että maakunta päätyy joidenkin järjestölähtöisten palveluiden tai toimintojen osalta siihen, että niitä jatkossa hankitaan innovatiivisina hankintoina, de minimis-rajojen sallimina tukina tai SGEI-järjestelymahdollisuuksina. Useat maakunnat ovat ilmoittaneet myös kiinnostuksensa vai-kuttavuusinvestointeihin, SIB-malleihin sekä ns. allianssimalleihin, joissa hankintamallina on ilmeisesti tarkoitus käyttää neuvottelumenettelyä. Näissä kaikissa tilanteissa järjestön toimintaa on arvioitava markkinoilla olevana palveluna.
 - Maakunnan saaman valtionavun hyte-kertoimet voivat epäsuorasti johtaa järjestöjen hyte-toimintojen kysynnän kasvuun, mutta saattavat johtaa myös siihen, että maakunnat tekevät strategisia valintojen sen suhteen, että nämä toiminnot kuuluvat jatkossa palveluvalikoimiin.

Seuraavassa lyhyt kuvaus hyte-kertoimista, joita kutsutaan myös hyte-kannustimiksi:

Kuntien ja maakuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kannusteet

- **Maakuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin**
 - Maakuntien rahoituslaki 11 §
 - Määräytymisperusteena: kansansairauksien ehkäisy, ikääntyvän väestön toimintakyvyn edistäminen ja tapaturmien vähentäminen sekä syrjäytymisen ehkäisy, sosiaalisen hyvinvoinnin ja työllistymisen edistäminen
 - Maakunta voi omalla toiminnallaan vaikuttaa indikaattoreihin
 - Maakuntien valtionrahoituksesta noin 1 % (170 milj. euroa)
- **Kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin**
 - Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 14 §
 - Määräytymisperusteena: peruskoulutus, liikunta ja kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen johtaminen
 - Kunta voi omalla toiminnallaan vaikuttaa indikaattoreihin
 - Lisäosan suuruus noin 57 milj. euroa

THL on julkaissut 20.4. 2018 lisätietoa kuntien hyte-kertoimista. Näistä tiedoista käy ilmi, että yhteistyö kunnassa toimivien liikuntaseurojen kanssa on selkeässä roolissa, kun kunnilta kerätään ns. prosessi-indikaattoreita. Sen sijaan vastaavat indikaattorit puuttuvat koskien yhteistyötä sote-järjestöjen kanssa. Jos tätä ei saada muutettua, ovat indikaattorit omiaan vahvistamaan sitä aiemmin kohdassa 1.1.a. kuvattua mahdollisuutta, että sote-uudistus heikentää sote-järjestöjen paikallista merkitystä suhteessa muihin järjestöihin. Tämä ei voi olla perusteltu tavoitetilä uudistuksessa ja sen vuoksi esitän, että hyte-kertoimia vielä korjataan tältä osin.

2.1.8 STM:n ohjausvallasta

Edellä on kuvattu, mikä rooli maakunnalla on työssään luoda toimintaympäristöä, jossa järjestölähtöisten hyte-toimintojen tulee löytää paikkansa kussakin maakunnassa. Samaan aikaan on kuitenkin huomattava, että sote-lait sisältävät merkittävässä määrin mahdollisuuksia ohjata ja/tai tulosohtata maakuntia STM:n työkaluin.

Suoranaisen sitovan ohjauksen lisäksi STM voi myös erilaisilla malleilla neuvoa ja de facto yhtenäistää maakuntien käytäntöjä. STM voi halutessaan käyttää näitä pitkälle ulottuvia valtuuksiaan tai pehmeämpiä ohjauskeinojaan monilta osin tässä raportissa esiin nostettujen epäselvyyksien tai uhkien poistamiseen tai mahdollisuuksien kirkastamiseen.

Se, missä määrin tätä potentiaalisesti hyvin suurta ohjausvaltaa on tarkoitus lähivuosina käyttää, on vaikea selvittää. Selvityksen kysymysasettelun kannalta on kuitenkin tärkeää tunnistaa, että mikäli uudistuksen yhteydessä nähdään, että esitetyt uhkakuvat järjestöjen toimintaedellytyksistä näyttävät uudistuksen toimeenpanossa toteutuvan, on monin osin mahdollista, että maakuntien tapaa tehdä yhteistyötä järjestöjen kanssa ohjataan lain suomin laajoin valtakunnallisin valtuuksin.

Tähän samaan mahdollisuuteen viitataan mm. Juho Saaren työryhmän raportissa (Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti VNK:n julk. 1/2018), jossa esitetään, että on valmisteltava valtakunnallinen ohjeisto maakuntien ja kuntien tehtävistä ja työnjaosta hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Lisäksi vaaditaan, että maakunta raportoi väestönsä eriarvoisuuskehityksestä ja konkreettisten toimenpiteiden vaikutuksesta hyvinvointikertomuksessa. Seurantatiedot ehdotetaan kerättäväksi yhteistyössä kuntien Kelan ja THL:n kanssa, ja seurannan mittarit määriteltävän osana maakuntien ohjausta.

2.1 Mitä yllä kuvatusta seuraa järjestölähtöisille toiminnoille rajapinnassa? (kohdat a-f)

- a) Järjestön on tunnistettava omien rajapintatoimintojensa laatu joko palveluksi tai toiminnoksi.

Valtionapulain ja Stea-hakemuksia koskevan asetuksen mukaan hakijan on hakemuksen yhteydessä annettava oikeat ja riittävät tiedot seikoista, joita viranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi. Stean vakiolomakkeissa kysytään hakijan arviota hakemuksensa kilpailuvaikutuksista sekä arviota toiminnan suhteesta julkisen sektorin tehtäviin. Sote-uudistus tuo mukanaan merkittävän muutoksen osaan nykyisistä Stea-rahoitteisista toiminnoista siten, että toiminnot ovat jatkossa markkinoilla olevia palveluita eikä niitä saa enää subventoida julkisin avustuksin.

Kunkin järjestön on kussakin maakunnassa toiminnon osalta tunnistettava, muuttaako uudistus toiminnan luonteen. Jos muuttaa, järjestön on syytä eriyttää tämä toiminto omaksi ja jos järjestö haluaa, että tämä palvelu on valinnanvapauden tai siihen liittyvän alihankinnan piirissä, kyseinen palvelu on listattava palveluksi joko maakunnallisesti tai eräissä tapauksissa valtakunnallisesti.

Stea on ilmoittanut, ettei yhtiöittäminen ole Stean näkökulmasta sote-muutoksenkaan myötä välttämätöntä. Nykyiset ohjeet palvelutoiminnan selvästä kirjanpidollisesta eriyttämisestä ovat voimassa jatkossakin.

On kuitenkin syytä tarkkaan miettiä, mitä hyötyä järjestölle olisi siitä, että sen puhtaasti yleishyödyllinen kansalaisjärjestötyö ja sote-palveluiden tai hyte-toimintojen rajapinnassa oleva järjestölähtöinen toiminta olisivat jatkossakin samassa yhdistysmuotoisessa oikeushenkilössä kuin markkinoilla toimiva palvelutuotanto. Useat järjestöt ovat löytäneet sinänsä toimivan keinon rakentaa palveluiden ja yleishyödyllisen osan välille kirjanpidollisesti ja hallinnollisesti toimiva palomuri. Sekä Stea että verottaja ovat hyväksyneet tämän järjestelyn. On toisaalta syytä kysyä, muuttaako nyt syntyvät suurehkot ja mahdollisesti kovastikin kilpaillut markkinat toimintaympäristöä siten, että järjestön talousvastuiden ja luottamushenkilöiden vastuiden selkeyden kannalta voisi olla turvallisempaa eriyttää markkinoilla toimiva osuus erilliseen yhtiöön tai osuuskuntaan.

Tämän selvityksen toimeksianto ei suoranaisesti koske sitä, millä kaikilla keinoilla voidaan edistää järjestöjen markkinaehtoista palvelutuotantoa hyte-palvelumarkkinoilla. Koska asialla on kuitenkin käytännössä suuri merkitys hyte-järjestöjen sote-uudistuksesta johtuville strategisille valinnoille ja toimintamahdollisuuksille, käsitellään tässä

selvityksessä lyhyesti erikseen kappaleessa 4, mitä järjestöjen omistamien hyte-palveluyritysten saattaisi sote-uudistuksen myötä olla hyödyllistä opiskella.

Jos toimintaympäristön muutos ei järjestön oman arvion mukaan vaikuta toiminnon yleishyödylliseen luonteeseen, on järjestön omalta osalta ja oman osaamisensa puitteissa hyvä niin Stea- ja muissa avustushakemuksissa perustella tämä näkemyksensä avustuksia myöntävän tahon vaatimalla tavalla. Mitä lähempänä järjestölähtöiseksi toiminnoksi arvioitu toiminta on palvelutuotannon rajapintaa, sitä huolellisemmin tämä arvio kannattaa tehdä, jotta arvion oikeellisuus tulee järjestön näkökulmasta tarpeellisen monipuolisesti punnittua avustuksen myöntäjän tehdessä omaa arviotaan asiasta.

Hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluu mahdollisuus täydentää hakemusta, jos sen jatkokäsittelyn yhteydessä syntyy tarvetta lisäselvityksiin. Tämä on erityisen tärkeää sote-uudistuksen alkuvuosina, koska toimintaympäristön muutos on poikkeuksellisen suuri niin hakijoille, kuin avun myöntäjillekin (katso tarkemmin hyvän hallinnon periaatteista myöh. kohta 2.4. Järjestötoiminnan vastuista yhdistyslain ja vapaaehtoisuuden näkökulmasta).

Mikäli järjestö arvioi, että toiminto on sillä tavalla palveluiden ja toimintojen rajamailla, että sen luontevin paikka olisi tulla kohdeksi ns. SGEI-järjestelynä tai innovatiivisena hankintana tai alle kilpailutusrajojen menevänä suorahankintana, on usein syytä erikseen käydä maakunnan kanssa tätä koskeva keskustelu. Näissä tapauksissa toimintoon ei voi käyttää Stea-avustusta ja sitä koskee samat eriyttämisvaateet kuin valinnanvapaudenkin piirissä olevia palveluluita. (Tästä tarkemmin omassa kappaleessaan 2.5.)

Tätä arviota helpottanee osaltaan tässä raportissa myöhemmin tuleva esimerkkiluetelo piirteistä, jotka ovat yksin tai useampana yhdistelmänä tyypillisiä rajapinnassa oleville toimintoille. Arvion tekeminen oletettavasti helpottuu ajan myötä, kun sote-uudistuksen toimeenpanon myötä syntyy lakiesitystä tarkempi kuva siitä, mitä palveluita valinnanvapauden myötä siirtyy kilpailuneutraliteetin piiriin.

Järjestöjen on saatava maakunnasta tarvittava apu oman arvionsa tekemiseen. Maakunnan velvoitteet tehdä yhteistyötä järjestöjen kanssa hyte-työssä velvoittavat tähän jo sinänsä. Jäljempänä kuvatulla tavalla maakunnalla on myös muita intressejä hahmottaa palvelujen ja toimintojen välistä rajapintaa. Tämän osion kohdassa c. kuvataan tarkemmin tarvetta listata kussakin maakunnassa ainakin merkittävimmät järjestölähtöiset, sote-palveluiden rajapinnassa olevat toiminnat.

Järjestöjen tehtävä tunnistaa oma roolinsa uudessa sote-ympäristössä voi monissa tilanteissa olla erittäin vaativa. Tätä selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa sekä

julkisissa kuulemisissa kävi ilmi, että järjestöt tulevat tarvitsemaan lisää koulutusta. Koulutustarve koskee sekä palkattua ammattijohtoa että vapaaehtoisia maallikkoluotamushenkilöitä kaikenkokoisissa järjestöissä. Koulutusta tarvitaan erityisesti järjestöissä, joiden toiminnassa on osattava arvioida palvelujen ja toiminnan rajanvetoa yhdessä tai useammassa maakunnassa.

b) Stean ja muiden valtionapuviranomaisten on tehtävä oma arvionsa vähäistä suuremmasta kilpailuhaitasta

Valtionapulain ja -asetuksen mukaan Stean ja muiden valtionapuviranomaisten on kuhunkin valtionavustukseen sopivalla ja riittävällä tavalla selvitettävä, onko valtionavustuksen myöntämisellä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia. Jos toiminta on selvästi yleishyödyllistä, ei valtionapuviranomaiselta edellytetä kovinkaan laajoja selvityksiä. Mitä lähempänä ollaan yritystuenluonteisia avustuksia, sitä perusteellisemmin mahdolliset kilpailua vääristävät vaikutukset on selvitettävä. Stean selvitysvastuu on itsenäinen.

Koska sote-uudistuksen myötä sote-palveluiden rajapintaan muodostuvat toiminnot voivat olla ratkaisevasti eri asemassa eri maakunnissa, on välttämätöntä, että Stea pystyy arvioimaan sekä hakijan esittämän näkemyksen oikeellisuuden että omassa arviossaan muodostamaan kuvan sekä sote-lakien että sen puitteissa sallittujen maakunnan linjausten merkityksestä siihen, kummalle puolelle rajaa toiminto kussakin tapauksessa asettuu.

Tätä arviota varten, mutta myös muista myöhemmin erikseen perustelluista syistä, on maakunnan Hyte-kertomuksesta ja/ tai maakuntastrategiasta pystyttävä pääättelemään ainakin merkittävimpien järjestölähtöisten hyte-toimintojen sijoittuminen kussakin maakunnassa. (katso tarkemmin kohta C.)

Myöhemmin kohdassa f. palataan tarpeeseen perustaa erillinen asiantuntijaelin liittyen kilpailuneutraliteetin arviointiin Steassa/valtionapuelimissä laajemmin.

c) Maakunnan on tehtävä oma arvionsa palveluiden ja järjestölähtöisten toimintojen rajasta. Lisäksi tarvitaan julkinen lista järjestölähtöisistä toiminnoista.

Maakunnan velvollisuudet hyte-työssä sekä maakunnan työkalut ohjata omaa toimintaansa sekä hyte-toiminnan että palvelutuotannon rajapinnassa on kuvattu yllä. Maakunta on paljon vartija sen suhteen minkälaiset sote-palvelumarkkinat maakuntaan syntyy ja millä ohjauskeinoilla palveluntuottajien hyte-työtä kannustetaan ja valvotaan. Maakunnan on lain mukaan tehtävä omassa hyte-työssään yhteistyötä järjestöjen

kanssa ja edistettävä osallisuutta. Maakunnan on myös suunniteltava ja vastattava mahdollisimman ehjistä palvelu- ja hoitoketjuista, jotka parhaassa tapauksessa ovat saumattomia paitsi maakunnan järjestämävastuulla olevien palveluiden välillä myös suhteessa kuntien vastuulla oleviin hyte-toimiin, että varsinkin järjestölähtöisiin rajapintatoimintoihin. Sote- ja maku-laeissa korostetaan yllä kuvatulla tavalla maakuntien ja kuntien veloitetta tehdä yhteistyötä sekä keskenään, että alueen yritysten ja järjestöjen kanssa.

Yllä kuvatusta seuraa, että maakunnan on oltava perillä ainakin merkittävimmistä maakunnan alueella vaikuttavista järjestölähtöisistä toiminnoista yleisesti ja erityisesti palvelutuotannon rajapinnassa. Lakiluonnoksista ei kuitenkaan yksiselitteisesti selviä, millä keinolla maakunta voi kaikki nämä veloitteensa suhteessa järjestöihin ja hyte-työhön toteuttaa. Laki velvoittaa hyte-kertomuksella suunnittelemaan hyte-toiminnan kullekin maakuntavaalikaudelle. Maakunnan rahoituksesta prosentti on sidottu hyte-kertoimin hyte-toiminnan tuloksellisuuteen yhdestä kulmasta ja maakunta on laeilla veloitettu erinäisiin yhteistyörakenteisiin. Tätä kokonaisuutta on de facto hyvin vaikea, ellei mahdoton, hallita, jos maakunnalla ei ole osana yleistä strategiaansa, palvelustrategiaansa ja varsinkaan hyte-kertomusta käsitystä siitä, mitä järjestölähtöisiä rajapintatoimintoja maakunnassa on.

Näin ollen selvittäjä esittää, että kunkin maakunnan on perustettava ja ylläpidettävä listaa maakuntavaalikauden aikana käynnissä olevista järjestölähtöisistä hyte-toiminnoista.

Maakunta tarvitsee mainittua listaa myös myöhemmin kohdassa e. kerrottavista syistä sekä asiakassuunnitelmien, palveluohjauksen että laajemmin tiedolla johtamisen tarpeisiin. Kyseinen lista on tarpeen myös kohdassa f. kerrotuista markkinaneutraliteettitarpeiden näkökulmasta ja vielä listaa tarvitaan myös maakunnan erityistilanteissa tekemien hankintojen pohjustamisessa. Lista auttaa myös sen linjaamisessa, kuinka selkeärajaisesti maakunta ymmärtää lakisääteisillä instrumenteillaan kuvata myöntämänsä palvelusetelin tai henkilökohtaisen budjetin.

Maakuntakohtaista listaa järjestölähtöisistä hyte-toiminnoista tarvitaan myös tietopohjaksi ja tilannekuvaksi tämän selvityksen kohdassa 1. esitetylle vaatimukselle vuosittain julkistaa maakunnan ja kuntien antamat avustukset järjestöjen perustoimintaan ja/tai hyte-toimintoihin. Lista osaltaan mahdollistaa, että kunnat ja maakunnat voivat kansalaisjärjestöjen avustuksia koskevassa päätöksenteossään ja budjetoinnissaan nojata tietopohjaan, vaikuttavuuteen ja läpinäkyvyyteen.

d) Kuntien on osattava niin ikään tunnistaa järjestöjen rooli hyte-työssä ja laajemmin kunnan elinvoimaisuustyössä

Kunnat eivät sote-uudistuksen myötä luo päätöksillään maakunnan kaltaisesti uudenlaista rajapintaa markkinaehtoisten (sote-)palveluiden ja yleishyödyllisten järjestölähtöisten toimintojen välille. Kunnan on kuitenkin syytä tuntea omassa maakunnassaan syntyvät uudet rajapinnat, sillä kunnan vastuulle jäävän terveyden edistämistyön tehokkaan hoitamisen kannalta on välttämätöntä, että kunta tunnistaa alueellaan tehtävänä järjestötyön ja kunnan roolin tuon työn ylläpitäjänä samoin kuin järjestötyön ja kunnan omien toimintojen rajapinnat.

Tämän selvityksen 1. kysymystä käsittelevässä kohdassa on jo käyty läpi, kuinka oleellinen rooli kunnan toiminta-avustuksilla on monille järjestölähtöisille toiminnoille ja järjestöjen ruohonjuuritason yleiselle kansalaistoiminnalle.

Lisäksi on tunnistettava, että kunnan vastuulle jäävien tehtävien, kuten varhaiskasvatuksen, koulutuksen, kulttuurin ja liikunnan sekä hyvin laaja-alaisien hyvinvoinnin edistämisen ja elinvoimaisuuden tukemisen tehtävillä on hyvin merkittäviä rajapintoja maakunnan järjestämistä vastuulla oleviin sote-palveluihin ja sekä omassa kunnassa ja maakunnassa oleviin järjestölähtöisiin toimintoihin. Kunnan koko hyte-työn ja elinvoimaisuustyön keskiössä tulee olla ylipäätään tiivis yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa koko järjestötoiminnan laajan kentän läpi.

Kunnan ja maakunnan vastuulle osoitettavien palveluiden rajapintaa selvitetään – ja tulee jatkossa selvittää vielä lisääkin – useissa eri prosesseissa, joista tässä mainittakoon STM:n selvitys lapsi-, nuoriso-, ja perhepalveluiden toteuttamiseen liittyvistä yhdyspinnista (Yhdyspinnat yhteiseksi mahdollisuudeksi, 8/2018). Tähänastisissa selvityksissä ja mm. ”Maakunnan järjestämisen käsikirjassa” lähdetään siitä vaatimuksesta, että maakuntien ja kuntien on perustettava toimiva rakenteellinen neuvottelu- ja seurantamalli sen estämiseksi, etteivät hoitoketjut katkea kunnan ja maakunnan rajalla. Myös sote- ja maku-lakipaketti vaatii toimivaa yhteistyötä monissa kohdin. Useissa maakunnissa näiden neuvottelukuntien tai vastaavien perustaminen on pitkällä kysymyksen 1. -kohdassa kuvatulla tavalla. Tähän jatkumoon liittyy tässä selvityksessä samaisessa osassa 1. esitetty vaade, että näitä yhteistyöfoorumeita varten jokaisessa kunnassa ja maakunnassa on erikseen nimetyt vastuutahot sekä hyte-työlle että järjestöyhteistyölle. Lisäksi hyte-yhteistyön tärkeimmät yhteistyörakenteet on oltava kuvattu selkeästi.

Järjestölähtöisillä toiminnoilla on usein tässä raportissa kuvatuilla tavoilla rajapintoja sekä kuntaan että maakuntaan. Jotta erilaiset sote- ja maku-uudistuksen mukanaan tuomat yhteistyöelimet voisivat oikeasti poistaa rajapintojen esteitä, on niillä oltava

mahdollisimman tarkka tilannekuva sekä kuntien että maakunnan hyte-työstä ja sen rajapinnoista.

Tilannekuvaa varten on eri mittareita, kuten THL:n TEA-viisari, HYTE-kertoimet ja THL:n mallit hyte-kertomusten pohjaksi. On myös erittäin tärkeää, että lainsäädäntö muutetaan niin, että kunta saa hyte-kertomuksen valmisteluun varten jatkossa automaattisesti sote-ICT:n kautta anonymisoidut tiedot kuntalaisten keskeisistä terveysmuuttujista, kuten lasten ja nuorten painon kehityksestä tai pitkien sairaslomien tavallisimmista syistä. (THL:n Avohilma-tiedosto ei vastoin usein väitettyä tuota näitä tietoja kuin hyvin pienelle joukolle kuntia.) Pohjois-Karjalassa hyte-kertomuksia varten tarvittava tieto on onnistuttu keräämään hyvin tehokkaasti jo nyt Siun Soten puitteissa.

Tämä jo suunniteltu tai vielä parannettava tietopohja ei kuitenkaan ole järjestöjen toimintaedellytysten näkökulmasta riittävä, vaan sitä on täydennettävä sekä kohdassa 1. esitetyllä vuosittaisella seurannalla järjestöjen kunnilta ja maakunnilta saamista avustuksista, että tämän selvityksen kohdassa 2.c. esitetystä maakunnan listasta järjestölähtöisistä hyte-toiminnoista. Ilman näitä tietoja kunnan ja järjestöjen yhteistyöpintoja ja kumppanuuksia on hyvin vaikea de facto suunnitella lain tarkoittamalla tavalla.

Järjestöjen toimintaedellytysten kannalta näiden kahden tietolähteen, siis maakunnan ja kuntien yhteisten avustustilastojen ja maakunnallisen järjestölähtöisten toimintojen listan, olemassaoloa on hyvin vaikeaa perustaa kuntakohtaista optimaalista yhteistyötä kunnan ja järjestölähtöisten toimintojen rajapintaan. Monissa kunnissa on luontevinta, että hyte-kertomuksessa kuvaillaan tai luetellaan vielä erikseen ne järjestölähtöiset toiminnat sekä järjestöjen perustyö, joilla on erityistä merkitystä kunnan hyte-työssä (kuten esimerkiksi lapset, vanhukset, yksinäisyyden torjunta, matalan kynnyksen liikunta ja paikallisyhdistysten työ vertaistukijoiden ”rekrytoinnissa”). Tällä kuvauksella tilannekuva selkeytyisi entisestään. Tämä lista voisi auttaa myös myöhemmin kohdassa e. käsiteltyä palveluohjausta toimimaan tehokkaimmalla mahdollisella tavalla etenkin silloin kun on tarve ohjata ihminen ns. saattaen vaihtaan harrastustoiminnan tai matalan kynnyksen yhteisöllisen kohtaamisen piiriin joko suoraan palveluista (kuten varhaiskasvatuksesta, koulusta tai nuorisotoimesta tai maakunnan sote-palveluista) tai sitten järjestölähtöisistä toiminnoista kohti ”tavallista yhteisöllistä arkea”.

- e) **Maakunnan listaa järjestölähtöisistä hyte-toiminnoista tarvitaan myös tiedolla johtamiseen sekä asiakassuunnitelmien ja palveluohjauksen tarpeisiin.**

e.i. Tiedolla johtaminen

Koko sote-uudistuksen lähtökohta on tiedolla johtamisen parantaminen. Uudistusta tukemaan on kehitteillä varsinaisten palveluketjujen laatua ja hinta-laatusuhdetta mittaavia keinoja. Tietopohjainen johtaminen ja johtamiskoulutus ovat koko uudistuksen kulmakiviä. Samaan aikaan kansalaistoiminnan valtionapujen vaikuttavuustietoa on alettu kaivata monista syistä. On tärkeää, että eri tahojen kirjavaa järjestölähtöistä vaikuttavuuden arviointia yhtenäistetään siten, että ainakin samasta lähteestä eli veikkausvoittovaroista tulevien järjestöavustusten vaikuttavuutta arvioitaisiin mahdollisimman vertailukelpoisin kriteerein.

Yleishyödylliset yhteistö saavat valtionapua sellaisille sote-palveluiden rajapinnassa oleville toiminoille, joilla pyritään vähentämään varsinaisen palvelutuotannon tarvetta ja kysyntää tai tukemaan laaja-alaisesti palveluille asetettuja tavoitteita kansalaistoiminnan keinoin. On tärkeää, että järjestölähtöisten hyte-toimintojen vaikuttavuutta voidaan arvioida sekä valtionavun myöntäjien (STEA, OKM, STM, Leader-hankkeiden rahoittajat) että varsinaisten sote-palveluiden järjestäjien eli maakuntien ja ohjaajan eli STM:n (ja THL:n) näkökulmasta mahdollisimman todenmukaisen ja kokonaisvaltaisen tilannekuvan pohjalta. On myös erittäin tärkeää, että järjestöt saavat rahoitusta siihen, että he selvittävät toimintojensa vaikuttavuutta. Vaikuttavuuden selvittäminen ei voi useinkaan onnistua, jos meillä ei ole maakuntakohtaista tietoa siitä, miten sote-palveluiden rajapinnassa olevat järjestölähtöiset toiminnot toimivat.

Lista näistä toiminnoista ei vielä anna kuvaa niiden vaikuttavuudesta, mutta niiden vaikuttavuutta osana palveluiden ja toimintojen jatkumoa tai vuorottelua ei voi arvioida, jos ei niiden olemassa olosta ole läpinäkyvää tietoa. Maakuntien sote-johtamisen keskinäistä vertailua ja parhaiden käytänteiden tunnistamista on myös hyvin vaikea tehdä, jos meillä ei ole maakunnittain samankaltaista tietopohjaa järjestölähtöisten toimintojen olemassa olosta (sekä sen lisäksi erikseen tuotettavaa tietoa niiden käytöstä ja vaikuttavuudesta).

Tiedolla johtamista tarvitaan sote-uudistuksessa erityisen paljon ns. palveluintegraation toteuttamiseen. Kyse on sote-uudistuksen keskisimmästä tavoitteesta, jonka osalta uudistuksen perusteluissa myönnetään olevan merkittäviä riskejä, mutta jonka oikealla toimeenpanolla voidaan saavuttaa asetetut tavoitteet. Tässä toimeenpanossa on välttämätöntä, että maakunnan johdolla yleensä ja sote-johdolla erityisesti on yllä kuvatut mahdollisuudet nähdä palveluiden ja järjestölähtöisten toimintojen kokonaiskuva ja osaltaan johtaa yhteistyötä näiden rajapinnassa.

e.ii. Asiakassuunnitelma ja palveluohjaus

Asiakassuunnitelmien laatiminen ja palveluohjauksen toteuttaminen tarvitsevat oikean tilannekuvan sekä konkreettisen tiedon oman maakunnan järjestölähtöisistä hyte-toiminnoista. Maakunnan hyte-toimintojen listasta löytyvän tiedon lisäksi tarvitaan yhtenäiset termit järjestölähtöiseen toimintaan neuvomisesta.

Asiakassuunnitelma ja palveluohjaus ovat itse asiassa kansalaisten arjen kannalta tärkeimmät kohdat mitata tiedolla johtamisen onnistumista. Juuri näillä instrumenteilla on määrä toteuttaa ns. palveluintegraatio palvelutuotannon hajautetussa ympäristössä.

Sekä palveluohjauksesta että asiakassuunnitelmasta on uudistuksen valmistelumateriaaleissa kirjoitettu, että niissä voidaan ottaa huomioon myös järjestölähtöiset toiminnot. Asiasta käytetään eri asiakirjoissa eri nimityksiä. Tarkoitus on kuitenkin ollut, että jos esimerkiksi kotiapua tarvitseva asiakas on myös kovin yksinäinen, voisi sekä neuvoja että asiakassuunnitelman kirjoittaja kertoa, miten kysyä seuraa vapaaehtoisesta ystävätoiminnasta. Niin ikään on mainittu esimerkkeinä elintapamuutostarpeista tai vertaistuen laajemmasta tarpeesta, että varsinaiseen palveluketjuun voitaisiin yhdistää myös kansalaisjärjestöjen vapaaehtoistyötä.

Varsinaisten palveluiden ja järjestölähtöisten toimintojen yhdistäminen konkreettisesti taustalla ei onnistu ilman tarkennuksia sote-lakeihin tai ainakin sen taustalähteisiin tai lakien tuntemiin ohjauksvälineisiin. Tätä kirjoittaessa ei ole vielä nähtävissä missä muodossa kansalaisjärjestötyön huomioon ottaminen lopullisesti kirjataan esim. pohjaesityksiin maakuntien ja palvelutuottajien vakiosopimuksista tai asiakassuunnitelmien sähköisistä pohjista.

Järjestöjen toimintamahdollisuuksien kannalta on äärimmäinen tärkeää, että ennen lain voimaantuloa on linjattu eri vaihtoehtoja asian hoitamiseksi tai ainakin vähimmäiskriteerit ja yhtenäinen sanoitus asialle. On myös tärkeää linjata jo osana muutosjohtamisvaihetta se, miten järjestöt pääsevät vaikuttamaan maakunnan tapaan palveluohjata ja kirjoittaa asiakasseteleitä.

Lain tarkoittamaa palveluohjausta ja asiakassuunnitelmien kirjoittamista tehdään virkavastuulla. Samaan aikaan myös järjestöt tuottavat omista lähtökohdistaan kansalaisille tietoa siitä, mitä valinnanvapauden puitteissa voi tai on järjestön tietojen mukaan viisasta toimia ja että mihin asiakas on järjestön näkemyksen mukaan oikeutettu. Jotta nämä kaksi maailmaa - virkavastuulla tehty ohjaus ja asiakassuunnitelman kirjoittaminen, sekä vapaaehtoisesti tehtävä valinnan tuki - ennemmin tukisivat toisiaan kuin hämmäntäisivät asiakasta, olisi senkin vuoksi syytä pian rakentaa jokaiseen

maakuntaan yhteistyöverkostot. Sellaisia voisivat olla esimerkiksi palveluohjauksen neuvotteluunnat, joissa vaihdettaisiin tietoja palveluohjauksesta ja hälvennettäisiin mahdollisia epäluuloja ohjauksen suppeudesta tai puolueellisuudesta. (Tästä ovat myös palvelutuottajat esittäneet samankaltaisia huolia.) Esitänkin, että jokaiseen maakuntaan rakennetaan palveluohjauksen ja asiakassuunnitelmien tekoon neuvottelukunta, jossa ovat edustettuina mm. järjestöt ja eri alojen sote-palveluiden tuottajat.

Mainittakoon, että useat järjestöt ovat esittäneet itselleen roolia piloteissa, jossa järjestöt mm. informoivat asiakassetelin ja henkilökohtaisen budjetin käyttömahdollisuuksista ja ohjeistavat kohderyhmiä, esimerkiksi siinä miten asiakkaan kannattaisi valmistautua tapaamiseen asiakassuunnitelmaa tekevän ammattilaisen kanssa.

Kaikissa ajateltavissa olevissa vaihtoehdoissa on ajatuksena hoitaa integraatio palveluiden ja järjestölähtöisen työn välillä osana hoitoketjua sen laajimmassa merkityksessä siten, että sekä palveluneuvojilla että asiakassuunnitelman kirjoittajilla on tieto maakunnassa olevista järjestölähtöisistä toiminnoista ja niiden puoleen kääntymisen ohjaamisesta. Tämänkin vuoksi selvityksen esitys maakuntakohtaisista ajantasaisista listoista koskien järjestölähtöisiä hyte-toimintoja on välttämätön.

Tiedolla johtamista varten yleisesti ja erityisesti koskien palveluiden ja toimintojen integroimista tarvitaan siis maakuntakohtainen ajantasainen lista järjestölähtöisistä toiminnoista. Listasta tulee käydä ilmi toiminnan pääpiirteet, sen saamat julkiset avustukset ja tarpeelliset yhteistiedot esim. linkkinä toiminnan sivuille.

Lisäksi tarvitaan yhtenäinen nimitys erottelamaan rajapinnan toimintoja ja varsinaisia sote-palveluita, joista tuottavat jatkossa yksityiset palveluntuottajat (mukaan lukien kolmannen sektorin omistamat palveluntuottajat) tai maakunnan liikelaitos. Tässä selvityksessä käytetään nimityksinä termejä sote-palvelut ja järjestölähtöiset hyte-toiminnot (joskus vain toiminnot tai järjestölähtöiset toiminnot), koska ne näyttävät jo vakiintuneen muuallakin sote-keskusteluissa. (Jos nämä nimitykset otetaan yhtenäisesti käyttöön, voisi selvyuden vuoksi olla hyvä, että järjestöt perkaisivat nykyiset eri järjestölähtöisten toimintojen brändinimet, jotta ne eivät osaltaan aiheuttaisi lisäsekaannusta tähän jo muutenkin vaikeaan toimintaympäristön hahmottamiseen.)

Sen lisäksi tarvitaan sekä palveluohjaukseen että asiakassuunnitelmiin yhtenäiset verbit ilmaisemaan milloin palveluohjaus tai asiakassuunnitelma koskee palvelua, johon asiakas on oikeutettu ja jonka järjestämisestä vastaa maakunnat (tai erva-alue) ja milloin asiakkaalle annetaan hyödyllistä lisätietoa siitä, mitkä yleishyödylliset toiminnot olisivat heille hyvästä ja miten niiden piiriin voi pyrkiä. Paremmassa puutteessa esitän, että jälkimmäiseen tarkoitukseen sekä palveluohjauksessa että asiakassuunnitelmassa käytettäisiin sanontaa ”lisäksi asiakkaalle on kerrottu sen ja sen järjestön siitä ja siitä toiminnosta, josta voi kysyä lisää sieltä ja sieltä tai, että jonne on asiakkaan

kanssa otettu yhteyttä ja kysytty, onko toimintoa tarjolla ja jos on niin missä ja milloin.
”

Erikseen on vielä ohjeistettava, miten palveluntuottajien on syytä ottaa asiakkaan kanssa puheeksi asiakassuunnitelmassa näkyvä tiedoksi annettu ”neuvo/vihje”, ottaa yhteyttä järjestölähtöiseen toimijaan. Kansallinen terveysarkisto Kanta ja kansalaiselle näkyvä Omakanta ovat Sote-ICT:n keskeisiä elementtejä. Omakantaan kehitetään parhaillaan Omatietovaranto -nimistä osaa, jonne kansalainen voi omatoimisesti viedä esim. terveysseurantatietotojaan ja että nämä näkyisivät kansalaisen niin halutessa myös sote-palveluiden ammattilaisille vastaanotoilla ja asiakassuunnitelmaa tehtäessä. Monissa tilanteissa voisi olla luontevinta, että palveluohjauksessa ja asiakassuunnitelmassa sekä järjestölähtöisessä hyte-toiminnassa käytettäisiin tätä omaehtoisesta kirjaamisen metodia silloin kun pidetään hyvänä, että tieto osallistumisesta järjestölähtöiseen hyte-toimintaan näkyy asioitaessa varsinaisissa sote-palveluissa. Esitänkin, että osana Omatietovarantoa suunnitellaan yhteistyössä Kelan, sote-järjestöjen ja STM:n kanssa, kuinka Omatietovarantoa voidaan luontevimmin käyttää osana sujuvaa sote-palveluiden ja järjestölähtöisten hyte-toimintojen ketjua.

- f) **Järjestölähtöisten toimintojen ajantasainen lista tarvitaan myös kilpailuneutraliteetin arviointiin Steassa ja muissa valtionapuviranomaisissa. Tähän tarvitaan uusi asiantuntijaelin ja selkeä uusi linjaus koskien vähäistä suuremman kilpailuhaitan vaatimuksen arviointikäytäntöä. Sote-uudistus on merkittävä lisäperuste myös pelifuusiouudistus 2.0:n loppuun viemiselle.**

f.i. vähäistä suuremman kilpailuhaitan arvioinnista

Entisen RAY:n ja sittemmin Stean rahoittamissa toiminnoissa jo tehty parikymmentä vuotta linjanvetoa siitä, ettei pelivoitoista kertyvillä avustuksilla saa vääristää markkinoita. Tästä kehityksestä saa hyvän kokonaiskuvan Riitta Särkelän väitöskirjasta. Myös verottaja on joiltain osin kiristänyt tai pyrkinyt kiristämään tulkintaansa siitä, mitkä toiminnat ovat yleishyödyllisiä ja mitkä taas toimintoja, joille ei kuulu verotuksen näkökulmasta yleishyödyllisille myönnettyjä verovapauksia. Tällä hetkellä verottajan vuoden 2016 verotusohje yleishyödyllisille yhteisöille on kuitenkin monella tapaa löytänyt vakiintuneet tavat tulla luetuksi niin verottajan kuin järjestöjenkin taholla.

Tätä selvitystä tehtäessä on käynyt selväksi, että kilpailuviranomainen tai tuomioistuin on hyvin harvoin todennut jonkun järjestölähtöisen toiminnan vääristävän kilpailua kilpailulain tarkoittamalla tavalla. Jo se, että kilpailulaissa on ns. työekonominen rajoitus sille, minkä kokoisia asioita on syytä ottaa kilpailuviranomaisen tarkasteluun aiheuttaa sen, ettei Stean tai kunnan avustamia toimintoja juuri voida toiminnan merkityksen vähäisyyden vuoksi ylipäättään arvioida kilpailulainsäädännöllisesti. (Kts. HE 40/2013,

jossa säädetään ensinnäkin, että kilpailuneutraliteettia julkisen ja yksityisen elinkeinoharjoittajan välillä arvioitaessa kilpailuviranomaisen olisi ensisijaisesti neuvotteluteitse pyrittävä poistamaan kilpailuneutraliteettia vaarantava menettely tai toiminnan rakenne. Lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi jättää kilpailuneutraliteetin koskevan toimenpidepyynnön tutkimatta, jos sovellettavan menettelyn tai toiminnan rakenteen vaikutukset terveen ja toimivan kilpailun edellytyksille ovat vähäiset.)

Verolait ja kilpailulait sekä valtionapulaki eivät ole toisistaan suoraan riippuvaisia, mutta yleishyödyllisyyden ja markkinalähtöisyyden käsitteillä operoidaan molemmissa maailmoissa eikä mistään valmistelumateriaalista voi päätellä, että lainsäätäjä oli tarkoittanut, että esim. vähäistä suuremman kilpailuhaitan käsite olisi tyystin erilainen näitä lakeja tulkittaessa.

Stea kokosi tätä selvitystä varten ystävällisesti listan niistä normeista ja linjauksista, jotka ohjaavat Stean nykyistä toimintaa sen arvioidessa kilpailuvaikutuksista:

Kilpailuvaikutusten arviointi osana STEAn lakisäätteisiä tehtäviä

Avustusasetus 4§: Avustuksen myöntämisen erityiset edellytykset

- Sen lisäksi, mitä valtionavustuslain 7 §:ssä säädetään, avustuksen myöntämisen erityisenä edellytyksenä on, että:
 - 1) avustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena avustuksen hakijan omat varat, hakijan määräysvallassa olevien taikka hakijaan taloudellisesti tai toiminnallisesti kiinteässä yhteydessä olevien yhteisöjen tai säätiöiden käytettävissä olevat varat ja avustettavasta toiminnasta saatavat tuotot huomioon ottaen;
 - 2) avustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena avustuksen hakijan muun kuin avustettavan toiminnan laatu ja tuloksellisuus huomioon ottaen;
 - 3) haettaessa investointiavustusta tai hankeavustusta on esitetty riittävä selvitys hankkeen toiminnallisesta tai teknisestä suunnitelmasta sekä avustuksen saajan edellytyksistä rahoittaa hankkeen omarahoitusosuus ja käyttökulut; ja
 - 4) avustus kohdistuu avustustoiminnan linjausten mukaisiin tavoitealueisiin

Avustusten hylkääminen avustushakemusten perusteella

- STEAssa on käytössä yksi hylkäämisperustetunniste sekä yleisille että erityisille avustuksen myöntämisperusteille
- Yleiset ja erityiset perusteet kulkevat yleensä käsi-kädessä: Jos arvioidaan kilpailua vääristäväksi, ei yleensä myöskään kohdistu STEAn avustuslinjausten mukaiseen toimintaan.
 - esimerkiksi 2018-halussa hylättiin hakemus salatun videopuheluyhteyden hankkimiseksi mielenterveyskuntoutujien etäkuntoutuspalvelujen ja etälääkäripalvelujen käyttöönottoa varten
 - aito kansalaisjärjestö vs. palvelutoiminnan tueksi perustettu ry

- Kilpailuvaikutusten arvioinnin lähtökohtana on avustuksen saajan avustushakemus:
 - haasteena usein, että hakijan kilpailuvaikutusten arviointi avustushakemuksella on suppea
 - Jatkoavustuskohteissa painoarvo STEAn valvonta- ja seurantatiedoissa => tarkastukset, ohjaus ja siirtymäajat
 - luottamuksen suoja - oikeat ja riittävät tiedot?

Avustushakemus

Arvio kilpailuvaikutuksista

- Arvioi toiminnan kilpailuvaikutukset. Toiminta vaikuttaa kilpailuun, jos samaa tai vastaavaa toimintaa tarjoavat myös muut toimijat korvausta vastaan. Selkeä kilpailuvaikutus syntyy esimerkiksi tilanteessa, jossa yritys tarjoaa samaa toimintaa markkinahintaan. Analysoi vastauksessa esimerkiksi alueen sosiaali- ja terveysalan yritystoimintaa tai yhdistyksenne tai sen rinnakkaisorganisaatioiden omaa palvelutoimintaa (esimerkiksi kunnalle tuotettu ostopalvelutoiminta).

Arvio toiminnan suhteesta julkisen sektorin tehtäviin

- Kuvaile toiminnan suhdetta julkisen sektorin tehtäviin: mitkä kunnan toimijat työskentelevät saman kohderyhmän tai samojen aihepiirien parissa ja minkä lain nojalla? Onko toiminta esimerkiksi lähellä julkisen sektorin lakisääteistä toimintaa tai tehdäänkö siinä yhteistyötä julkisen sektorin kanssa?

STEAn kilpailuvaikutusten arviointi kohdentuu pääasiassa kolmeen osa-alueeseen:

1. Avustuksilla tuotetut toiminnot tai tuotteet eivät kilpaile markkinaehtoisesti tuotettujen yrittäjien tarjoamien palveluiden kanssa
2. Avustuksilla ei subventoida avustuksen saajan palvelutoimintaa tai sen rinnakkaisorganisaatioiden elinkeinotoimintaa
3. Avustuksilla toteutetut hankinnat kilpailutetaan
 - Tapauskohtainen/alueellinen harkinta
 - Estääkö avustettu toiminta markkinoiden syntymisen tai markkinoille pääsyn?
 - Muodostaako avustettu toiminta korvaavan tuotteen/palvelun?
 - Avustetun toiminnan kokoluokka ja koettu haitta – jokaisella elinkeinonharjoittajalla oltava yhtäläiset mahdollisuudet elinkeinonsa harjoittamiseen
 - Rahoituksen avoimuus ja palautemekanismi
 - Kilpailuvaikutusten seuranta ja arviointi osana tarkastustoimintaa
 - Suurimmat riskit / tarkastuksissa havaitut kilpailuhaitat kohdistuvat kohtaan 2

Viranomaisyhteistyö ja arvioinnissa hyödynnettäviä aineistoja

- EU:n valtiontukisääntöjä sovelletaan, jos kaikki valtiontuen tunnusmerkit täyttyvät
 - Euroopan komission vuonna 2016 antaman tiedonannon mukaan puhtaasti paikallisten palveluiden tai infrastruktuurin rakentaminen ei välttämättä ole valtiontukea EU-oikeuden merkityksessä, jos tuki ei todennäköisesti houkuttele asiakkaista muista jäsenvaltioista tai jos tuella on enimmillään vain marginaalinen vaikutus jäsenvaltioiden välisiin investointeihin (lähde: TEM).
- KKV:n kilpailuanalyysoikalojen hyödyntäminen, esim. erilaiset apukysymys-/tarkistuslistat, joskaan nämä eivät sellaisenaan ole hyödynnettävissä.
- Yleishyödyllisten yhteisöjen verohuojennusta koskeva oikeuskirjallisuus sekä KHO:n päätökset, esimerkkejä:
 - vähäistä suurempi kilpailuhaitta toteutui:
 - KHO1987-B-595: liikevaihto suuri suhteessa alueen muihin yrityksiin
 - KHO 2013:70: hinnoittelu, kilpailutuksen voitto
 - ei kilpailuhaittaa:
 - KHO 1986 II 534: puuttui riittävä selvitys kilpailuhaitasta laatu ja laajuus huomioiden
- Työ- ja elinkeinoministeriön kilpailupolitiikan asiantuntijat, jatkuva keskustelu, virkamiesvaihto syksyllä 2014
- Suomen Yrittäjät: Tapaamiset noin kerran vuodessa
- KKV: edellinen tapaaminen keväällä 8.10.2015, lausuntojen ja päätösten hyödyntäminen
- TEM:n yritystukineuvottelukunta: STEAn esitys 24.3.2017

Kilpailuvaikutusten huomiointi erityisesti seuraavissa avustusmuodoissa:

- Erityisryhmien asumisen tukitoiminnot
- Sosiaalinen lomatoiminta (rahoitus uudistettiin 2011)
- Kotiin tarjottava tukitoiminta
- Vapaaehtoisten doulatoiminta
- Sopeutumisvalmennuskurssit (kurssien kilpailutus, omat kuntoutuslaitokset, yhtiöittäminen)
 - Suunta avomuotoiseen kurssitoimintaan
- Päivä- ja työtoiminta (rajapinnat kuntien lakisääteisiin tehtäviin)
- Intensiivinen järjestölähtöinen auttaminen (kriisiauttaminen)
- Koulutus- ja neuvontatoiminta
- Informaatioteknologiaan perustuvat kehittämishankkeet (esim. sovellusten ja verkkopalveluiden kehittäminen)

Kilpailuvaikutusten perusteella päättyneitä avustuskohteita

- Väestöliiton ja Mannerheimin lastensuojeluliiton ammattimaisesti tuotetun lastenhoitopalvelun ja sen tukitoimintojen rahoitus lakkautettiin vuonna 2010
- Näkövammaisten käsityötoiminnan (Sokeva-toiminta, 774 000 eur/vuosi) avustaminen päätettiin vuonna 2015. Avustuksen saaja hankki keskitetysti käsityön teki-

jöille materiaaleja ja puolivalmisteita sekä myi ja kuljetti niitä edelleen näkövammaisille käsityöläisille, jotka valmistivat lopputuotteet ja myivät ne edelleen itsenäisesti eteenpäin tai takaisin avustuksen saajalle.

- Syöpäyhdistysten saattohoitotoiminta
- Iholiiton Ihopisteet
- Hengitysliiton Homeloukku-toiminta”

Stean selkeästi esittämä analyysi ja Stean asiantuntijoiden antamat tarkentavat vastaukset antavat aiheen kolmeen havaintoon. Ensinnäkin Stea korostaa kilpailulakia ja omaa toimintaansa koskevia lakeja ankarammin kysymystä siitä, että arvioinnissa on painotettava toiminnan kokoluokkaa ja koettua haittaa nimenomaan elinkeinoharjoittajan, jopa yksittäisen sellaisen, näkökulmasta. Toiseksi tämä arvio koskee sekä jo toimivia markkinoita että myös kysymystä siitä, estääkö avustettu toiminta markkinoiden syntymisen. Tämän jälkimmäisen kriteerin vastapainoksi Stea kuitenkin tunsu myös KHO:n päätöksen vuodelta 2016 (II 534), jossa kilpailuhaittaa ei voitu katsoa syntyneen ilman siittävää selvitystä.

Kolmas ja oleellisin havainto on, ettei Stean mukaan valtionapulain kirjaus vähäistä suuremmasta kilpailuhaitasta tarkoita sitä, että Stean kuuluisi soveltaa tätä periaatetta siten, että hakemus on kilpailuvaikutusten suhteen ongelmaton, jos se jää lain määräämän riman alle. Sen sijaan Stean mielestä kilpailuvaikutustenarviointi on osa kokonaisavustusharkintaa, jossa valtionavustuslain säädös sallitusta avustuksesta muodostaa vain ehdottoman ylärajan avustukselle, mutta Stean osalta jo lain asettamaa kilpailuhaittarajaa pienempi kilpailuhaitta johtaa avustamisen tarpeellisuuden harkintaan osana ns. kokonaisharkintaa.

Tämä lakia tiukempi soveltamislinja selittänee osaltaan sen, ettei Stea ole itse tehnyt tai vaatinut hakijaa tai kilpailuhaitasta Stealle ”valittanutta” tahoja tekemään markkinatutkimuksia, jolla voisi arvioida sitä, ylittykö kilpailulaista ja EU-laeista valtionapulakiin lainattu vähäistä suuremman kilpailuhaitan periaate.

Mainittakoon, että Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunnan arviointi- ja avustusjaoston on 22.12. 2017 STM:n pyynnöstä antamassaan lausunnossa todennut seuraavaa: ”Avustusharkinnassa on otettava huomioon valtionavustuslain 688/2001 7§:n mukaisesti, että valtionavustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Europan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Jaosta katsoo, että kilpailuvaikutuksia arvioidaan Steassa tiukasti. Vaarana voi olla, että tiukat tulkinnat rajaavat yleishyödyllisen järjestötoiminnan mahdollisuuksia. Joustavammat tulkinnat mahdollistavat jaoston mielestä myös järjestötoiminnan joustavuuden ja laajemman liikkumavaran. Palvelujen integraation kannalta on kysymys yhdyspinnoista, ei rajapinnoista.”

Siinä missä Stea on ollut arvioissaan valtionapulain rajaa ankarampi, voidaan vastavasti sanoa, ettei samaisesta lähteestä, veikkausvoittovaroista, valtionapuja jakava OKM ole juurikaan rajannut yleishyödylliseen kansalaisjärjestötoimintaan kohdistuvien avustustensa piiristä toimintoja sillä perusteella, että alalla on myös yksityistä palveluntuotantoa. Tulkinta on eri, vaikka liikunnan ja urheilun palvelumarkkinat, viihde- ja vapaa-ajanmarkkinat että hyvinvointiohjauksen ja -valmennuksen markkinat ovat merkittävät ja kasvavat ennustusten myöstä kovasti.

Yksittäiset palveluntuottajat liikunnan, kulttuurin tai nuorisotyön osalta ovat harvoin myöskään esittäneet väitteitä OKM:n jakamien valtionapujen vääristävästä vaikutuksesta, eivätkä harvat tapaukset ole menestyneet oikeudessa. Ero OKM:n ja Stean (ja sen edeltäjän RAY:n) linjojen välillä on osin, mutta vain osin, selitettävissä EU:n ns. poikkeusasetuksella sekä liikunta- ja nuorisolailla.

Selvyyden vuoksi on vielä todettava, että ero näiden kahden soveltamiskäytännön välillä ei käsittääkseni johdu Stean nykyisten viran/toimenhaltijoiden henkilökohtaisista näkemyksistä, vaan perustuvat toiminnasta vastaavien tahojen historian saatossa tekemiin vaikeasti jäljitettäviin linjauksiin, joista ei löydy selvää päätösasiakirjaa, josta päätellä miten ja milloin tämä lakia tiukempi soveltamiskäytäntö RAY:ssä on otettu käyttöön. Ainakaan en ole tällaista asiakirjaa löytänyt eikä Stean nykyinen johto myöskään tiedä sellaisen mahdollisesta olemassa olosta.

Useissa lähteissä tätä eroa OKM:n ja Stean tulkintakäytäntöjen välillä selitetään paitsi poliittisilla linjauksilla myös RAY:ssä aikoinaan omaksutulla varovaisuusperiaatteella, jonka keskeinen peruste on ollut luulo siitä, että jos avustuksilla ylipäätään tuetaan missään määrin jotain, jota tuotetaan myös markkinoilla tai jota joku uskoo voivansa tuottaa markkinoilla, on vaarana, että pelimonopoli vaarantuu. Tällä tulkinnalle on vaikea löytää EU-oikeudellista perustetta ylipäätään eikä etenkään nyt kun sekä OKM:n että Stean avustuksia kansalaisjärjestötoimintaan jaetaan samasta pelimonopolilähteestä.

Sote-uudistuksen myötä kysymys siitä, voidaanko jokin järjestötyön muoto arvioida yleishyödylliseksi toiminnoksi tai tuleeko se määrittää markkinoilla olevaksi palveluksi, nousee aivan uudessa mittaluokassa merkittäväksi. Siksi uudistuksen yhteydessä on luotava yhtenäiset kriteerit ja kustannustehokkaat prosessit tälle rajankäynnille.

Siksi esitän, että sote-uudistuksen voimaantuloon mennessä tulee muuttaa Stean avustuskäytännöissä noudatettua tapaa arvioida kilpailuneutraliteettia Valtionavustuslakia ja Stean toimintaa koskevaa asetusta ankarammin vastamaan lakien sallimaa ja muissa yleishyödyllisille järjestöille tarkoitetuissa valtioavuisissa noudatettua linjaa, jossa avustuksen kilpailuvaikutus voi olla syy avustuksen epäämiseen vain, jos avustuksen antaminen johtaa vähäistä suuremman kilpailuhaitan syntymiseen.

f.ii. Tarvitaan asiantuntijaelin arviomaan vähäistä suurempaa kilpailuhaittaa hyte-toiminnassa.

Esitän seuraavassa yhden vaihtoehdon tämän rajankäynnin toteuttamiseksi. Muitakin vaihtoehtoja voisi olla, mutta tämä malli muistuttaa mm. jo STM:n muistiossa 2014 (Sosiaali- ja terveysjärjestöjen toimintaedellytysten kehittämistyöryhmän raportti) esitettyä ajatusta siitä, että tukea myöntävien viranomaisten tulee huolehtia sekä EU:n valtiontukisäännösten noudattamisen arvioinnista että siitä, että järjestöillä on edellytykset omalta osaltaan arvioida asiaa. Malli myös ottaa huomioon kilpailulain tavoitteen siitä, pyrkiä selvittämään asioita ensi sijassa neuvottelemalla. Tämä yksi versio ns. soft law -ajattelusta pyrkii välttämään tuomioistuinprosesseja niiden hitauden ja kalleuden vuoksi.

Soft law -menetelmät ovat hyviä silloin kun normien tulkinnassa on paljon harkintaa tai tilannesidonnaisuutta. Samoin soft law -menetelmät soveltuvat tilanteisiin, joissa osapuolten oikeudenkäyntiresurssit ovat huomattavasti eri suuruisia. Tämä tilanne voi nyt käsitellä olevassa asetelmassa olla sellainen, että yksittäinen palveluyrittäjä kokee tulevansa kilpailuneutraaliteetin kannalta väärin kohdelluksi suuren kansalaisjärjestön toiminnan vuoksi. Toisaalta tämän hetkiset arviot ovat, että sote-uudistus luo noin 5 miljardin uudet palvelumarkkinat. Stea on pyynnöstäni laskenut arvioluonteisesti järjestölähtöisen toimintojen avustamisen olevan vuosittain noin 129 miljoonaa euroa (laskelman tekemisen jälkeen on tullut esille näkemys hieman suuremmasta luvusta, noin 140 miljoonaa euroa). Näitä lukuja verratessa on helppo nähdä, että kysymys siitä, milloin järjestöavusteinen toiminta oikeasti vääristää kilpailua ylipäättään, tai kilpailulain merkittävyys kynnyksen ylittyä, vähäistä suuremmin, asettuu uuteen valoon.

(Stea laskelman saatesanoissa muistutetaan, että tämä arvioluku on laskennallinen ja avustuskohteiden sisällä autetaan hyvin erilaisia kohderyhmiä, joista osa ei tarvitse niin tukevaa apua kuin toiset. Myös avustuskohteiden välillä on tällaista kohderyhmän avuntarpeen vaihtelua. Lisäksi hyte-rahoitukseen mahdollisesti ”kelpaavia” avustuskohteita on myös varmasti tämän listan ulkopuolella, lista on parhaimmillaankin suuntaa antava. Jotta saataisiin aivan tarkka lista sellaisista kohteista, jotka voisivat jatkossa mahdollisesti olla hyte-rahoituksessa, pitää kaikki avustuskohteet käydä läpi yksi kerrallaan ja arvioida toiminnan kohderyhmä ja laatu tarkemmin.

Listassa on 859 avustuskohdetta (129 M€), joissa on jokin seuraavista toimintamuodoista mukana tavalla tai toisella:

- Asukas- ja kansalaistalot
- Klubitalotoiminta (viralliset)
- Kulttuuripajat
- Muut matalan kynnyksen kohtaamispaikat

- Ryhmämuotoinen toiminta
- Tyttöjen- ja poikientalot
- Omais-oiva
- Kuntouttava toiminta
- Sopeutumisvalmennus

Suurimmassa osassa toimintoja on sekä yksilö- että ryhmätukea.)

Esittelen tässä yhden mahdollisen tavan järjestää tämä järjestöjen toimintaedellytysten kannalta keskeinen arvio hyvän hallinnon ja kansalaisjärjestötoiminnan luonnetta kunnioittavalla tavalla. Tätä ennen totean, että sekä esittelemäni malli että muutkin ajateltavissa olevat mallit tarvitsevat pohjaksi tässä raportissa kohdassa c. esitetyn ja monissa muissa kohdissa eri perustein vahvistetun maakunnittaisen ajantasaisen listan järjestölähtöisistä toiminnoista, joille on myönnetty julkista tukea joka veikkausvoitovaroista, ministeriöistä, kunnilta, maakunnilta tai EU-lähteistä tai vastaavista lähteistä.

Esitän, että Stean (tai myöhemmin kuvaamani pelifuusio 2.0:n vaatiman yhtenäisen valtionapuviranomaisen) yhteyteen on perustettava soten rajapinnalla tai rajankäyntiä vaativien toimintojen kilpailuneutraliteettiperiaatteen noudattamista varten erillinen asiantuntijaryhmä. Tämä asiantuntijaryhmä työskentelisi kerran maakuntavaalikaudessa kauden puolen välin jälkeen, mutta hyvissä ajoin ennen seuraavan maakuntastrategia- ja hyte-kertomuskauden alkua. Todennäköisin tarve tälle asiantuntijaelimelle kestää pari kuukautta ja sen käyttöön on varattava riittävät tutkimusrahat tarvittavien markkinatutkimusten tekoon. Asiantuntijaelimeen koottaisiin mahdolliset valtionapuja myöntäville tahoille tulleet väitteet siitä, että jokin järjestölähtöinen toiminto ja muuten avustettava järjestötyö aiheuttaa vähäistä merkittävämpää kilpailuhaittaa.

Elimessä toimisivat virkavastuulla oman toiminnan ohella asiantuntijoita kilpailuvirastosta, verohallituksesta ja avustusten myöntämiselle tavoitteita asettaneista ministeriöistä (tod. näk. STM; OKM ja ehkä MMM) ja maakuntien asiantuntijoita sekä järjestäjäosaamisen ja hyte-toimintojen vaikuttavuuden alalta sekä itse avustusviranomaisesta. Toimielin kuulisi myös järjestöjen ja palvelutuottajien kantoja sekä voisi käyttää apunaan myös esim. kauppakamarin tai EU-juridiikkaan, kilpailujuridiikkaan tai kansalaisjärjestöjen merkitykseen perehtyneitä asiantuntijoita.

Jos tämän elimen mielestä kritiikki myönnettyä avustusta kohtaan antaa aiheutta, asiantuntijaelin teettää joko kyseistä maakuntaa koskevan tai tarvittaessa laajemman alueen markkinatutkimuksen. Asiantuntija elin analysoi saadut tulokset siltä kannalta, onko väite kilpailulainsäädännön valossa ylipäättään riittävän merkittävä, ja jos on, niin aiheuttaako se vähäistä suurempaa kilpailuhaittaa.

Sama elin voi tutkia myös mahdolliset väitteet, että järjestölähtöinen toiminta on kilpailua vähäistä suuremmin vääristävästi yhteistyössä vain joidenkin palveluntuottajien kanssa eikä tähän ole saatu muutosta yhteistyöpyyntöjen ja neuvottelujen jälkeenkään.

Sote-uudistus kasvattaa tarvetta ohjata palveluntuottajia ja järjestöjä löytämään ensisijaisesti yhdessä keinot rajapinnassa toimimiselle realistisissa puitteissa ja kilpailuneutraliteettia kunnioittaen. Se kumpuaa siitä todellisuudesta, että järjestölähtöiset toiminnot eivät useinkaan ole rajattomasti kysynnän mukaan laajennettavissa, sillä niiden rahoitus on usein niukempaa kuin suurin mahdollinen kysyntä ja ne ovat riippuvaisia vapaaehtoisten määrästä ja jaksamisesta.

Ensisijaisesti täten tämän kaltaisten huolien osalta olisi erikseen luotava käytänteet, joita noudattamalla palveluntuottaja ja järjestötoimija löytävät yhdessä keinon yhteistyölle. Tämän selvityksen taustahaastatteluissa nousi esiin mm. tilanne, että jotakin sekundaaripreventiivistä toimintaa olisi tarjolla vain yhden tai muutaman sote-keskuksen rajapinnassa. Asiakasseteli- ja henkilökohtaisen budjetin palvelumarkkinoilla voi vastaavia väitteitä syntyä esim. siitä, että järjestön omistama yksityinen palveluntuottaja lisää palvelunsa houkuttelevuutta tai peräti de facto tarjontaa käyttämällä siihen järjestön Stea-rahoitteista vertaistuki- tai muuta julkisin varoin tuettua vapaaehtoistyötä. Tämä tilanne, josta jo nykyisin Stea on tietoinen ja tarkkaavainen, on sote-uudistuksen myötä mahdollisesti useammin eteen tuleva.

Jos näihin uusiin toimintatapoihin liitetään mukaan myös maakunnan yhteystaho, esiin saattaa nousta mm. kysymys, että uusi kysyntä voidaan tyydyttää vaikka maakunnan myöntävällä lisäavustuksella järjestötoimintaan tai että pystytään muuten löytämään keino, jossa toiminnot eivät de facto ole vain yhden tai muutamien palveluntuottajien ”kyljessä” vaikka muutkin niitä kaipaisivat. Jos asiaan ei löydy maakunnan sisällä kohtuullista ratkaisua, jää silloinkin vielä mahdollisuudeksi ensi sijassa hakea valtionapuviranomaiselta lisäavustusta lisääntyneen kysynnän vuoksi ja vasta sitten, jos valtionapuviranomainen ei pidä tätäkään vaihtoehtoa mahdollisena, on tapaus ohjattava tämän uuden elimen käsittelyyn.

f.iii. Rahapelifuusioon liittyvä ns. 2.0 -uudistus yhtenäisestä valtionapuja jakavasta viranomaisesta on sote-uudistuksen myötä toteutettava.

Edellä on viitattu siihen, kuinka sote-uudistus viimeistään tuo ilmi, että veikkausvoittovarojen jakamisessa noudatetut periaatteet suhteessa kilpailuvaikutuksin, eivät voi sote-uudistuksen jälkeen erota toisistaan. Esitänkin tässä kokonaisuudessa kolmanneksi, että pelifuusiouudistuksen 2.0 -osio toteutetaan ripeästi nyt sote-uudistuksen rinnalla. Uudistuksen taustalla on se, kun vuoden 2017 alussa Raha-automaattiyhdistys, Veikkaus ja Fintoto yhdistyivät yhdeksi uudeksi rahapeliyhtiöksi, jonka nimi on Veikkaus. Rahapeleistä kertyvät tuotot käytetään Suomessa yleishyödyllisen toiminnan tukemiseen. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustukset jakaa sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva STEA, opetus- ja kulttuuriministeriön kautta jaetaan liikuntaa, huippu-urheilua, tiedettä, taidetta ja kulttuuria sekä nuorisotyötä koskevat avustukset, ja hevosurheiluun ja kasvatukseen liittyvät avustukset jakaa maa- ja metsätalousministeriö. Eri ministeriöt soveltavat avustusten jakamisessa toisistaan poikkeavia prosesseja, ohjeita ja ehtoja.

Rahapeliyhtiöiden fuusion valmistelun yhteydessä sisäministeriön kansliapäällikkö Päivi Nergin johdolla toimi työryhmä, jossa olivat edustettuna rahapeliyhtiöt, kansalaisjärjestöt, valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto ja rahapeliyhtiöiden tuotonjaosta vastaavat kolme ministeriötä. Työryhmän yksimielinen näkemys (Sisäministeriön julkaisu 12/2015) oli, että tuottojen jakoon liittyvien menettelyjen yhdenmukaistamiseksi on tarkoituksenmukaista säätää tuotonjaosta yhdellä yhtenäisellä tuotonjakolailla. Työn lähtökohtana tulee olla järjestöjen autonomian kunnioittaminen ja byrokratian vähentäminen.

Arpajaislain uudistuksen yhteydessä hallintovaliokunta yhtyi samaan näkemykseen. Mietinnössään (Valiokunnan mietintö HaVM 25/2016 vp— HE 132/2016 vp) Hallintovaliokunta piti tärkeänä, että osana yleistä valtionavustusmenettelyä koskevaa tarkastelua tavoitteena tulee olla vastaisuudessa tehostaa, selkeyttää ja soveltuvin osin yhdenmukaistaa avustusten valmistelumenettelyä. Myös Suomen rahapelijärjestelmän vaihtoehtoisia ratkaisumalleja koskeneessa selvityksessä todetaan, että menettelyjä on tarpeen yhdenmukaistaa. Asiaan on kiinnitetty huomiota myös osassa muiden valiokuntien antamia lausuntoja samoin kuin hallintovaliokunnan asiantuntijakuulemisessa.

Asiaan liittyvästä yksimielisyydestä huolimatta avustusjärjestelmän uudistamistyö ei ole käynnistynyt. Yksi syy valmistelun viivästymiselle on mahdollisesti kysymyksen poikkihallinnollisuus. Rahapeliuotoista maksettavat avustukset koskettavat useita ministeriöitä, eikä asialle siksi ole helppoa löytää selkeää vastuutahoa. (Tämä kuvaus saatu SOSTE ry:ltä.)

Perusteet viedä järjestöavustusten myöntämisuudistus loppuun osana peliyhtiöiden yhdistämisestä alkanutta prosessia ovat olleet painavat jo tähänkin asti. Nyt sote-uudistuksen myötä järjestöjen yhdenvertainen kohtelu hyte-työn rahoittamisen suhteen on hyvin painava lisäyys uudistuksen kiireelliselle toteuttamiselle. Mikäli jostain syystä tätä välttämätöntä uudistusta ei nyt tehdä, on siinä tapauksessa esittämäni toimielin joka tapauksessa perustettava ainakin Stean yhteyteen, koska todennäköisesti useimmat rajankäyntitapaukset liittyvät juuri Stea-avustuksiin ja koska juuri Steassa on päädytty kilpailulakia, EU-normeja ja valtionapulain sallimaa tulkintaa tiukempaan tulkintaan markkinavaikutuksista.

f.iv. Mitä myötä seuraa esittämästäni mallista koota kilpailuneutraliteettiväitteet kerran maakuntavaalikaudessa kootusti arvioitavaksi ja siitä, että kilpailuneutraliteettia arvioidaan yhtenevästi?

- Syntyy osaamista markkinatestin tekemiseen sekä markkinoiden koon ja järjestötoiminnan koon merkityksen suhteellisuuden arviointiin.
- Syntyy mittakaava sille, mikä on oleellista kilpailun kannalta ja mikä mahdollisesti vain aiheuttaa toimivan vapaaehtoistyön alasajon ilman että se oikeasti tulee korvatuksi markkinaehtoisella toiminnalla. Syntyy myös yhteismitallinen arviointimaailma terveydenedistämiskenttään koskien kaikkea veikkausvoitovaroista ja mahdollisesti myös muista, kuten Leader –rahoista annettavaa valtionavustusta. Tilanne, jossa markkinaehtoisien palvelutoiminnon täytyy ”sietää” merkittävässä määrin pitkän perinteen omaavaa kansalaisjärjestötoimintaa OKM:n avustusmaailmassa, mutta vastaavasti jopa orastava liiketoiminta-aihe vaarantaa tai supistaa perinteisen kansalaisjärjestötoiminnan rahoituksen Stean toimintakentällä, on kestävätkö sekä kansalaistoiminnan yhdenvertaisuuden että myös yritysten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta.
- Maakuntien strategiakausi on vaalikausi neljä vuotta. Samoin maakunnan hyte-kertomus tehdään kerran vaalikaudessa. Tällöin on luontevaa, että myös maakunnan järjestämisvastuulla olevan sote-palveluverkoston rajapinnassa toimivien järjestölähtöisten toimintojen Stea-rahoituksen/ (Stea seuraajan) rahoituksen aikajänne on samaiset neljä vuotta. Koska näissä rajapinnoilla olevissa toiminoissa tarvitaan usein vaativaa ammattimaista elementtiä yhdistettynä vapaaehtoistoimintaan ja laajemmin kansalaisjärjestötyöhön, on perusteltua, että mikäli toimintaympäristö maakunnassa muuttuu ratkaisevasti siten, ettei järjestölähtöistä toimintaa voida enää rahoittaa julkisesti, vaan toiminto on muutettava markkinaehtoiseksi palveluksi tai maakunnan on löydettävä keino tuottaa sitä omassa liikelaitoksessaan, on kyseessä usein niin merkittävä muutos kansalaisten saamassa hyte-toimintojen ja varsinaisten palveluiden ketjussa tai verkostossa, että sekä maakunnan että järjestöjen on hyvä voida valmistautua järjestölähtöisen toiminnan alasajoon suunnitelmallisesti ja rakentaa seuraavan maakuntavaalikauden strategia ja

hyte-työ tästä näkökulmasta tilanteessa, jossa tässä kappaleessa esitetty toimitus tulee sille kannalle, ettei toimintaa voida kilpailuneutraliteettisyyttä enää rahoittaa valtionavuin.

- Vielä on pantava merkille, että OKM:n strategiatyössä on kaavailtu järjestöjen perustoiminnan rahoitusjakson pidentämisestä. Rahoituskauden pitkäjänteisyyttä esitettiin myös STM:n 2014 -paperissa. Mainittakoon myös, että Stea uusii parhaillaan strategiaansa ja tämä kysymyksenasettelu nousee esille siinäkin yhteydessä.
- Sote-palveluiden tuottajien näkökulmasta on vielä syytä tuoda esiin, että maakuntakohtainen lista järjestölähtöisistä toiminnoista ja selkeä maakunta-vaalikautinen ammattimainen tapa käsitellä toimintojen mahdollista päällekkäisyyttä tai vähäistä suurempaa kilpailuhaittaa palveluiden kanssa tuo myös yrityksille paremman mahdollisuuden hahmottaa sote-toimintaympäristöä kuin nykyinen malli, jossa järjestölähtöisiä rajapintatoimintoja ei ole listattu julkisesti ja jossa ei ole tarjolla selkeää tietä käsitellä asia ensin neuvotellen ja sen jälkeen tarvittaessa asiantuntijaelimessä.

2.2 Mitä piirteitä on tunnistettavissa järjestölähtöisissä palveluissa?

Tehokas hyte-työ muodostaa jatkumon ihmisten arkiympäristön terveellisyydestä ja turvallisuudesta sekä terveellisiin valintoihin kannustavuudesta aina raskaisiin erikoisvaativan tason palveluihin. Järjestölähtöisillä hyte-toiminnoilla on paikkansa tässä jatkumossa usein osioissa, joilla estetään tai vähennetään ihmisen tarvetta sote-palveluihin tai joissa ihminen saattaen vaihdetaan palvelun piiriin tai sopeutetaan palveluista takaisin arkeen. Järjestölähtöisiä toimintoja voi kuitenkin olla koko jatkumon varrella esim. palveluita tai palveluketjuja kehittävinä, tukevinä tai palveluiden käyttäjien vierellä kulkevinä toimintoina.

Minkä kaltaisia järjestölähtöisiä hyte-toimintoja olisi syytä listata maakunnan hyte-kertomuksen (ja kuntien hyte-kertomusten) listalle ja jatkossakin rahoittaa kuntien, maakuntien, Stean, OKM:n tai vastaavien avustuksin? Toiminnoille on löydettävissä ainakin seuraavanlaisia piirteitä tai kategorioita, joista usein yksittäisen toiminnan osalta täytyy monta yhtä aikaa:

- Toiminnan tarkoitus on vahvasti terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä, kuten esimerkiksi
 - terveyttä ja hyvinvointia edistävää
 - yleispreventiivistä
 - primaaripreventiivistä

- sekundaaripreventiivistä
- kannattelevaa
- vierellä kulkevaa
- Toiminta on järjestön autonomiasta lähtevää. Toiminnot eivät saa osoittautua olevan puhtaasti järjestäjän/rahoittajan tilauksesta tehtyjä, sillä silloin tulee käyttää lain sallimia keinoja järjestää tai tuottaa palveluita eikä naamioida niitä järjestölähtöisiksi.
- Toiminnot ovat usein innovatiivisia ja/ tai perustuvat järjestön havaintoihin varsinaisen palvelutarjonnan katveista ja kapeikoista.
- Toiminnan rahoituslähteinä on esim. järjestöjen omaa rahaa, järjestön rahan-keruu- tai arpajaislain nojalla keräämää yleishyödylliseen toimintaan tarkoitettua rahaa, kuntien tai muun julkisen tahon (jatkossa myös maakuntien) myöntämää avustusta tai Stean tai muun valtakunnallisen julkisen tai yleishyödyllisen tahon avustusta. Osallistujien mahdolliset maksamat korvaukset tai liike-elämän tukirahat näyttelevät korkeintaan pientä osaa toiminnan rahoituksesta eikä toiminnasta peritä markkinoilla olevien palveluiden maksuihin taseisia maksuja.
- Toiminnassa on mukana joko merkittävässä osassa tai joka tapauksessa onnistumisen kannalta tärkeässä roolissa vapaaehtoisia tai vertaistukijoita.
- Toiminta perustuu ammattimaiseen ja tavoitteelliseen suunnitelmaan, koulutukseen ja vaikutusten ja laadun arviointiin ja siinä mukana olevia vapaaehtoisia koulutetaan ja heidän hyvinvoinnistaan huolehditaan ammattimaisesti ja vastuullisesti.
- Toiminnassa korostuu yhteisöllisyyden ja yleishyödyllisyyden merkitys.
- Vaikka yksinomaan se, ettei toiminnalla tavoitella voittoa, ei riitä kriteeriksi erottaa toiminta palvelusta, on usein ilmeistä, että järjestölähtöisen toiminnan vapaaehtoisia motivoi se, ettei toiminnalla tavoitella voittoa tai muuta yksityistä etua eivätkä vapaaehtoiset saa osallistumisestaan palkkaa.
- Toiminta on tunnistettavissa osaksi hyte-työn hoitopolkua tai verkostoa olematta kuitenkaan julkisen vallan ydinvastuulle tai valinnan vapauden piiriin kuuluva palvelu tai näiden alihankintapalvelu.
- Toimintaan on nivottu sisään aie saattaa osallistuja intensiivisemmän toiminnan piiristä järjestötoiminnan jatkamiseen harrastuksena ja/tai elämäntapa-muutoksen tukena.
- Toiminnan piiriin tullaan ilman lähetettä.
- Toiminta on anonyymiä.
- Toiminta on etsivää.
- Toimintaan sisältyy neuvontaa, jota ei vääristä markkinoita.
- Toiminnassa käytetään henkilökohtaisten tai ryhmätapaamisten rinnalla tai ainoana muotona sähköisiä verkkoportaaleja, tai digitaalisia tukimenetelmiä tai puhelinpäivystystä.
- Toiminta voi joissakin kohderyhmissä sisältää siinä määrin vaativan tason tukea, että siltä tai osalta sen työntekijöistä voidaan vaatia viranomaislupa tai siinä saattaa syntyä potilasrekistereitä.

- Toiminta on sote-palveluja tai laajasti koko hyte- ja sote-polkujen tai palveluiden ja toimintojen yhteistyötä kehittävää toimintaa, jonka tulokset on määrä saattaa pysyväksi osiksi palvelujen tuotantotapoja tai kehitysvaiheen jälkeen muuttaa puhtaasti markkinoilla oleviksi palveluiksi siten, että kehityshanketta ei voida pitää kilpailuneutraliteettia rikkovaksi. Tällaista toimintaa voidaan avustaa Stean hankeavustuksilla.
- Mitä pienemmästä tai vaativammasta kohderyhmästä on kyse, sitä todennäköisempää on, että rajanveto järjestölähtöisen toiminnan ja palvelutuotannon välillä vaatii samanlaista erityisharkintaa kuin mitä on esitetty STM:n tuoreessa selvityksessä ”Järjestöavustusten kohdentuminen julkiseen rajapintaan” koskien päällekkäisyyksiä subjektiivisten oikeuksien kanssa. Tällöin voi joissakin hyvin harvinaisissa tilanteissa, kuten esim. kidutettujen tukitoimissa olla kysymys siitä, että jos toimintaa ei avusteta järjestötoimintana, sitä ei tehdä lainkaan. Tässä kysymyksessä lähestytään saman kaltaisia tilanteita kuin on erikseen käsitelty kohdassa SGEI. Lisäksi tämän kaltaista pohdintaa saattaa syntyä, kun joudutaan pohtimaan sosiaalihuoltolain ja eräiden muiden lakien tulkintakysymyksiä. (Joista jäljempänä lisää)

Yllä olevat tunnuspiirteet eivät ole tyhjentäviä eikä poissulkevia. Sote-uudistus tuo mukanaan niin merkittävän toimintaympäristön muutoksen. Yksittäisiä kriteereitä merkityksellisempää on se, että jatkossa päätökset siitä, mitä missäkin maakunnassa pidetään palveluina ja mitä toimintoina tehdään läpinäkyvästi ja mahdollisimman hyvin koko maakuntakautta koskeviksi, ja että tässä muutoksessa niin palvelut kuin toiminnotkin tietävät asemansa sekä keinonsa esittää muutoksia toimintaympäristöönsä hallittavissa olevassa aikataulussa ja prosessissa.

Yllä oleva kriteeristölista ei voi olla kuin suuntaa antava siksikään, että kussakin maakunnassa raja markkinaehtoisten palveluiden ja järjestölähtöisten toimintojen välillä muodostuu toisistaan poikkeavaksi aiemmin kuvatulla tavalla. Tärkeimmät markkinoita määrittävät tekijät, joiden kautta järjestölähtöisten toimintojen olemusta on syytä testata, ovat ainakin sotekeskusten palveluvalikko ja asiakassetelin piiriin kuuluvat palvelut.

Asiakassetelistä lakiesitys sanoo seuraavaa:

- Maakunnan liikelaitoksen on tarjottava asiakkaalle asiakasseteli näissä palveluissa:
 - sosiaalinen kuntoutus
 - kotihoito
 - kotipalvelu
 - asumispalvelut
 - vammaisten työtoiminta
 - kotisairaanhoido

- lääkinnällinen kuntoutus
- hammasproteettiset hoidot.
- Maakunta saa ottaa asiakassetelin käyttöön myös näissä palveluissa:
 - perhetyö
 - tukihenkilöiden tai tukiperheiden järjestäminen
 - muut sosiaalihuollon ennaltaehkäisevät palvelut
 - omaishoitajan vapaan toteuttaminen
 - vammaisten henkilökohtainen apu, päivätoiminta ja sopeutumisvalmennus
 - neuvolapalvelut
 - polikliiniset kirurgiset toimenpiteet, kiireetön leikkaustoiminta, lääketieteelliset tutkimukset
 - terveydenhuollon ammattihenkilön kiireettömät vastaanottokäynnit
 - hampaiden oikomishoito
 - muut näihin verrattavat sosiaali- ja terveyspalvelut.

Asiakassetelisäädöksestä nousee esiin etenkin sosiaalihuoltolain kirjojstavasta ja lain nykyisestä tulkinnasta johtuva epäselvyys siitä, mitä tarkoitetaan sosiaalisella kuntoutuksella.

STM:n tilaama selvitys (Owal Group oy) kuvaa hyvin perusteellisesti sosiaalihuoltolain kirjojstavasta johtuvaa ongelmaa, että se, mitä sosiaalisella kuntoutuksella eri kunnissa nykyisin tarkoitetaan, vaihtelee suuresti. Näin ollen myös tulkinta siitä, missä menee raja palveluna tuotettavaan sosiaalisen kuntouksen ja järjestölähtöisen toiminnan välillä, on hyvin epäselvä. Laintulkintaa kuvaa hyvin se, että mainittu STM:n tilaama selvitys päättyy kiteyttämään, että viime kädessä se, mitä sosiaalisella kuntoutuksella kulloinkin varsinaisen palveluna tarkoitetaan, selviää vasta tai aina yksittäistapauksessa tehdystä asiakassuunnitelmasta.

Lain kirjoittamistavasta johtuen siitä, että valinnanvapauslaki ehdottaa sosiaalisen kuntouksen palvelut aina asiakassetelivaihtoehdon piiriin, ei vielä käy selville, mitä palveluita laki itse asiassa koskee ja mitkä toimintamuodot voivat jatkaa järjestölähtöisinä palveluluina.

Epäselvyys on siinä määrin merkittävä, että on hyvän lainsäädännön kriteerien valossa syytä muuttaa lakia niin, että kohta poistetaan asiakassetelien pakollisuuden piiristä tai sitä tarkennetaan niin, että ainakin pääpiirteissään kansalaiset, maakunnat, palveluyritykset ja järjestöt tietäisivät, mitä lainkohdalla tarkoitetaan ja/tai ei tarkoiteta.

Hyvän lainsäädännön kirjoittamistavan kannalta huonommin perusteltava mutta mahdollinen vaihtoehto on, että lakiin kirjataan velvoite tarkemmin asetuksella säätää, mitä sosiaalisen kuntouksen palveluista lain kohdassa tarkoitetaan. Vähintään on

asiasta annettava eduskuntakäsittelyn yhteydessä selkeä kuva ja samalla kerrottava, millä ohjauskeinoilla asia ohjataan niin, että lain soveltaminen on mahdollista.

Esimerkiksi on selvitettävä, mihin jatkossa kuuluvat erilaiset päivätoiminnot. Sosiaalisen kuntouksen "sateenvarjon" alle, mutta usein järjestölähtöisesti tehden, luetaan myös hyvin vaihtelevasti eri puolilla maata monia muita syrjäytymisen ennaltaehkäiseviä, vierellä kulkevia tai kannattelevia toimintoja, joiden kohteena on sosiaalihuoltolain tarkoittamalla tavalla syrjäytyneet tai syrjäytymisvaarassa olevat henkilöt ja perheet. Monissa näissä toiminnoissa on rahoituslähteenä ollut merkittävässä määrin samainen kunta, jonka sosiaalitoimi toisessa roolissa asiakassuunnitelmaa ja sen mukaisia hoitopäätöksiä tehdessään de facto päättää, mitä kyseisessä kunnassa pidetään palveluina, joihin asiakkaalla on oikeus ja mitä toimintoina, joihin asiakas ohjataan.

Toinen potentiaalisesti epäselvyyttä aiheuttava substanssilain laveatulkintaisuus liittyy siihen, mitä on terveydenhuoltolain 12 §:n mukainen terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä 13 §:n mukainen terveysneuvonta ja terveystarkastukset tarkkaan ottaen sisältäisivät, jos joku maakunta päätyisi testaamaan tätä esim. asiakassetelipykälän kohtaa "muut näihin verrattavat terveyspalvelut" silmällä pitäen. Samainen lainkohta voi aiheuttaa rajankäyntiongelmia myös sote-keskusten palveluvalikkoa pohdittaessa, jos jossakin tilanteessa esiin nousee väite, että esim. elämäntapaohjaus kuuluu sote-keskuksen tehtäviin joiltain osin siten, että sitä kuuluu tehdä vain joko sote-keskuksen omana toimintana tai ostopalveluna.

Vielä on todettava, että kuntoutuusuudistuksen ollessa kesken on vaikeaa analysoida sen tuomia muutoksia. Voidaan kuitenkin sanoa, että mikäli mikäli kuntoutus siirretään merkittävin osin maakunnille, syntyy siitä samanlainen tarve tunnistaa palvelut ja toiminnot maakunnittain sekä vielä mahdollisesti suhteessa Kelan rahoitettaviksi jääviin toimiin. Tällöin yksi kriteeri, jolla markkinaehtoinen kuntoutuspalvelu erottuu järjestölähtöisestä sopeutumisvalmennuksesta tai vastaavasta hyte-toiminnosta siten, että järjestölähtöisessä toiminnassa vertaistukijat tai kokemusasiantuntijat ovat keskeisessä roolissa. Kuntoutuskomitean välimietinnön pohjalta voi aavistella, että yksi kriteeri järjestölähtöiselle toiminnalle voisi olla sen sisältämät avokuntoutukselliset elementit ja/tai se, että kohderyhmä ei ole työelämään kuntouttavan toimen kanssa päällekkäinen.

Eduskunnassa on parhaillaan käsittelyssä myös hallituksen esitys kasvupalvelulaiksi. Pinnallisen arvioni mukaan laki asettaa järjestöt hyvin samankaltaisen valinnan eteen kuin sote-laitkin. Toiminnot on tunnistettava joko palveluiksi tai toiminoiksi. Laki lisää yksityisten palveluyritysten roolia kasvupalveluiden tuottajana. Ns. allianssimallissa järjestöt tunnistetaan samanlaisessa roolissa kuin palvelutuottajayritykset. Tämän lain ja järjestölähtöisen hyte-toimintojen yhdyspinnat ovat merkittävät ja siksi siitä kirjoitetaan vielä jatkotyötarpeiden näkökulmasta erikseen kappaleessa 7.

2.3 Järjestötoiminnan vastuista yhdistyslain ja vapaaehtoisuuden näkökulmasta

Järjestöjen toimintaedellytysten näkökulmasta on syytä lyhyesti kuvata seuraava yhdistyslain piirre: Yhdistyksen luottamushenkilöjohdolla on suuri vastuu toiminnan laillisuudesta ja taloudesta. Näin on silloinkin, kun yhdistyksen päätöksenteon valmistelua ja päätösten toimeenpanoa sekä arjen toimintoja johtaa palkallinen ammattijohtaja tai usein merkittävä määrä ammattilaisia.

Tämä vastuu muuttuu monissa järjestöissä, joilla on markkinoilla toimivaa palvelutuotantoa tai sen rajapinnassa olevaa järjestölähtöistä hyte-toimintaa, entistä suurempaa osaamista vaativaksi. Olisi vastuutonta olla nostamatta esiin sitä kysymystä, että kaikki se, mitä tässä raportissa sanotaan järjestön velvollisuudesta tunnistaa toimintojensa luonne uudessa sote-ympäristössä, koskee usein viimekädessä maallikoluottamushenkilöjohtoa.

Kun tähän lisätään vielä, että järjestöjen sote-palvelut joutunevat monelta osin todella suuriin kilpailuhaasteisiin (kts. TEM:n selvitys 8/2018) ja se, että monissa järjestöissä ”pyöritetään” sekä palvelutoimia että yleishyödyllisiä järjestötoimia samassa organisaatiossa, on painotettava, että sote-uudistuksen myötä on pakko löytää keinot kouluttaa järjestöjen luottamushenkilöt edessä oleviin muutoksiin.

Sen lisäksi on syytä ottaa uudelleen arvioitaviksi vuosina 2007-2011 OM:n yhdistyslakiin valmistelemat muutokset, jotka mahdollistaisivat sen, että yhdistys voisi niin halutessaan muuttaa sääntöjään siten, että yhdistyksellä olisi hallinnossaan johtotehtävissä erillisenä toimielimenä toimiva toimitusjohtaja omina vastuineen.

Muutos sote-palvelumarkkinoilla ja niiden rajapinnassa on niin suuri, että selvityshenkilö myös ehdottaa, että valtionapuviranomaiset, etenkin Stea, selventävät luottamushenkilöiden oikeusturvan kannalta niitä periaatteita, jotka koskevat luottamuksen suojaksi kutsuttua hyvän hallinnon periaatetta. Valtionapulain mukaan valtionavun hakijan on annettava hakemuksessaan oikeat ja riittävät tiedot. Tämä vaatimus voi joissakin tilanteissa koskea myös näkemystä siitä, miksi järjestölähtöinen toiminta ei ole rinnastettavissa markkinoilla olevaan palveluun. Jos myöhemmin käy ilmi, että arvio on tulkittavissa vääräksi, vaikka se on tehty parhaan mahdollisen sen hetkisen tiedon mukaan ja täysin vilpittömin mielin, on kohtuutonta, että luottamushenkilöt joutuisivat vastaamaan siitä, että tämä arvio, johon avun myöntämishetkellä on myös valtionapuviranomainen yhtynyt, johtaakin valtionapujen takautuvaan takaisinperintään.

Luottamuksen suojasta tulee selvittäjän mielestä kirjoittaa valtionapuja myöntäville viranomaisille nykyistä selkeämmät periaatteet, joilla suojellaan maallikoluottamushenkilöiden vilpittömyyttä. Verottajan verotusohjeessa yleishyödyllisille yhteisöille on hyvä mallipohja tälle työlle.

2.4 Palveluita, joille ei löydy markkinoita tai joissa on muita piirteitä, joidenka vuoksi ne eivät lukeudu valinnanvapauden muodostamille markkinoille tai hankintalain peruskilpailutuksiin

Sote-lait muuttavat järjestöjen palvelutuotannon roolia markkinakilpailussa yllä kuvattulla tavalla monin kohdin niin, että siinä missä järjestöjen omistamat palvelutuottajat ovat tähän asti opetelleet pärjäämään julkisten kilpailutusten markkinoilla, on nyt opelettava kilpailemaan asiakkaan valinnan kohteeksi pääsystä. Muutos on merkittävä ja avaa osalle järjestöomistajista uusia mahdollisuuksia kilpailla sekä hyvällä imagollaan että ihmisläheisillä palveluillaan siinä missä tähän asti on useissa kilpailutuksissa keskeisimpänä kriteerinä ollut palvelun hinta. Asiakasseteli- ja henkilökohtaisen budjetin markkinoilla on sielläkin oltava hintakilpailukykyinen, koska setelin ja budjetin arvot tuskin ovat kovin ”anteliaat”. Yhtä kaikki, järjestöjen näillä markkinoilla toimiville palveluille sote-uudistus luo uudenlaisen markkinatilanteen, jossa asiakkaiden arvovalinnat ja asiakaskokemukset saattavat luoda hintakilpailua paremmat asemat ainakin osalla järjestöjen omistamista palveluiden tuottajista.

On kuitenkin vielä järjestöjen tuottamia sote-palveluita, jotka eivät sote-uudistuksessa siirry joko valinnanvapauden piiriin tai alihankintamarkkinoille, vaan joilla on sen kaltaisia erityispiirteitä, että maakunnan on viisasta toteuttaa järjestämisvastuunsa siten, että se käyttää joko EU-normien sallimia de minimis -mahdollisuuksia tai SGEI-järjestelymahdollisuutta.

Soteuudistuksen valmistelun yhteydessä on noussut myös yhä useammin esiin, että osa maakunnista on kiinnostunut tulosperusteisista rahoitussopimuksista, vaikuttavuusinvestoinneista tai ns. SIB-mallista. Myös allianssimallia on tietyin edellytyksin pidetty keinona saavuttaa integraation avulla vaikuttavuutta.

Käyn seuraavassa läpi muutamia piirteitä näistä mahdollisuuksista, jotta niiden rooli osana selvityksen kysymyksen asettelua käy selväksi. Selvitystä tehdessäni olen huomannut, että nämä mallit tunnetaan sote- ja maku-toimijoiden parissa vaihtelevasti ja

siksi esitänkin, että niiden parempi tunteminen otetaan osaksi sote-uudistuksen muutospaita ja johtamiskoulutusta.

Voisi olla hyvä, että nämä mallit tunnettaisiin myös niissä asiakirjoissa, joilla ohjataan maakuntastrategiaa ja hyte-kertomusta, koska usein nämä keinot soveltuvat joissain tapauksissa palveluihin, jotka ovat luonteeltaan hyvin lähellä järjestölähtöisen toiminnon määritelmää. Tästä käyvät parhaana esimerkkinä järjestöjen vastuulla olevat vaativat sosiaaliset palvelut, joista jäljempänä tarkemmin.

a) SGEI-järjestelymahdollisuus

Palveluvelvoite on yksi keino järjestää julkisen palvelun tuottaminen. Palveluvelvoite annetaan palveluvelvoitemenettelyssä ja siinä on noudatettava EU:n SGEI-lainsäädäntöä. Palveluvelvoitetta koskeva kansallinen säännös löytyy esimerkiksi uuden kuntalain 131 §:stä. Julkinen palveluvelvoite mainitaan maakuntalain 116 §:ssä. Maakunta voi antaa määräaikaisen julkisen palveluvelvoitteen maakunnan asukkaiden hyvinvoinnin kannalta tarpeellisten palveluiden turvaamiseksi kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle palveluntuottajalle, jos markkinoiden toiminta on puutteellista.

SGEI tulee englanninkielien sanoista Services of General Economic Interest. Se on käännetty suomeksi mm. termein yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut, taloudellista etua koskevat palvelut, taloudellinen velvoitepalvelu ja tarkoittaa samaa kuin palveluvelvoite. Termiä käytetään EU-lainsäädännössä.

SGEI-menettelyssä viranomainen antaa palveluntuottajalle palveluvelvoitteen välttämättömän peruspalvelun tuottamiseksi tilanteessa, jossa markkinat eivät toimi. Palveluvelvoite on hallinnollinen työkalu, jota voidaan hyödyntää ostopalveluiden hankinnassa, mutta taustalla ovat aina poliittiset arvovalinnat ja päätökset: mitkä palvelut katsotaan niin tärkeiksi, että ne tulee tarvittaessa turvata palveluvelvoitteen avulla. Palveluvelvoitetta voidaan käyttää ainoastaan sellaisiin välttämättömiin peruspalveluihin, jotka ovat luonteeltaan taloudellisia. Sitä voivat käyttää niin kunnat, kuntayhtymät, maakunnat kuin valtiokin. On kyse tavasta, jonka avulla turvataan välttämätön peruspalvelu silloin kun markkinaehtoinen tuotanto ei ole mahdollista.

SGEI-palveluina on Suomessa mm. Helsinki antanut julkisen palveluvelvoitteen allergiapäiväkodin ylläpitämisestä Astma- ja allergialiitolle ja oikeusministeriö rikosuhripäivystyksen toimintaan.

Palveluvelvoitemenettelyssä annettavat palvelut rahoitetaan velvoitteen antajan omista varoista ja niiden puitteissa maksetaan palvelun tuotantokustannusten lisäksi

mahdollinen kohtuullinen voitto, jonka osalta on erikseen säädetty ylikompensaatio-kielto.

Hyvä yleistajuinen katsaus SGEI-palveluihin on maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän, kuntaliiton ja THL:n opas Palveluvelvoite maaseudulla- SGEI palvelujen järjestämisen työkaluna.

Mainittakoon, että hallituksen esitys valinnanvapauslaiksi mainitsee sekin perusteluissa lyhyesti maakunnan mahdollisuuden käyttää SGEI-palvelua sitä sen enempää avaamatta.

SGEI-mahdollisuus on noussut esille tätä selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa etenkin ns. vaativien sosiaalipalveluiden osalta, joilla tarkoitetaan pieniin kohderyhmiin osuvia moninaista ja vaativaa osaamista edellyttäviä palveluita, joiden kehittäjinä ja tuottajina ovat olleet ja yhä ovat enne kaikkea järjestöt. Esimerkkeinä on mainittu mm. vakavasti päihdeongelmaisten odottavien ja juuri synnyttäneiden sekä heidän vauvojensa ympärivuorokautinen kuntoutus, kidutettujen kuntoutus, vaikeavammaisten viittomakielisten asumispalvelut sekä saamenkieliset useat palvelut.

Näiden palveluluiden yhteydessä on nousut esiin myös mahdolliset suunnitelmat tai tarve säätää erillinen keskittämisasetus vaativien sosiaalipalveluiden osalta. Tällöin järjestämisaaminen olisi riittävää ja samoin osaaminen testata SGEI-säännösten vaatimalla tavalla, ovatko markkinat sillä tavalla puutteelliset, että vaativan palvelun kriteerit täyttäviä palveluntarjoajia on vain yksi.

b) De minimis-avustus tai alle kansallisen kynnysarvon oleva hankinta

Maakunnalla on mahdollisuus tehdä sopimus järjestön kanssa, jos sopimuksen/avustuksen arvo on kolmen vuoden aikana kumulatiivisesti laskien alle 200 000.

De minimis-rajoja ei saa keinotekoisesti pilkkoen kiertää. Toisaalta jokainen maakunta on erillinen järjestäjä, joten 200 000 euron rajan alle jää varmasti aika moni järjestölähtöinen toiminto monessa maakunnassa.

Hyvän kansatajuisen kuvan de minimis-tuista saa TEM:in oppaat ja muut julkaisut -sarjan oppaasta 21/2016.

Mainittakoon vielä, että uuden hankintalain kansallinen kynnysarvo ilman arvonlisäveroä laskettuna, on 400 000 euroa lain liitteen 1-4- kohdassa tarkoitetussa sosiaali- ja terveystalvuelua koskevassa hankinnassa.

c) Neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely ja innovaatiokumppanuus -uuden hankintalain tuntemat mahdollisuudet voivat toimia pohjana ns. allianssimalleihin

Julkisissa infra-hankkeissa on viimevuosina toteutettu ns. allianssimalleja, joiden etuna on pidetty sitä, että kaikkien hankkeeseen osallistuvien tahojen yhteiseksi intressiksi muodostuu hankkeen mahdollisimman sujuva, laadukas ja nopea toteuttaminen.

Viime aikoina allianssimallista on innostuttu kokeilukulttuurin hengessä myös sote-palveluiden kentällä. Hallituksen esitys kasvupalvelulaiksi tunnistaa sekin allianssimallin, jossa on tarkoitus yhdistää ainakin maakunnan järjestämien kasvupalvelujen ja kunnallisten elinvoimapalvelujen resurssit, mutta toisaalta myös riskit ja hyödyt. Maakunta ja ne kunnat, jotka haluavat mukaan allianssiin, kilpailuttavat muut palveluntuottajat neuvottelumenettelyllä.

Tampereen Tesomalla pilotoidaan sote-keskusta, jossa niin ikään käytetään allianssia, joka on toteutettu neuvottelumenettelyllä. Siitä kerrotaan hieman lisää selvityksen kappaleessa 6.

Koska ajatus siitä, että maakunta entistä useammin hankkisi palvelun suoritteiden asemasta lopputuloksena, on hyvin keskeinen myös terveyden ja hyvinvoinnin edistämässä, olisi suotavaa, että erilaisia pilotteja, joissa testataan sitä, miten palveluketjun tai verkoston osien rooli terveyden ja hyvinvoinnin tuottamisessa voidaan todentaa, syntyisi Tesoman lisäksi lisää. Niin ikään olisi sote-uudistuksen kannalta tärkeää, että erilaiset hankintalain uusien neuvottelumenettelyjen käyttömuodoista sote- ja hyte-alliansseihin syntyisi pian opaskirjoja.

Pohjaa tällä hyte-hyötyjen ostamisen filosofille ja käytännölle saadaan parhaillaan myös SITRAn vaikuttavuusinvestointikokeiluista. (www.sitra/vaikuttavuusinvestoiminen ja /SIB-rahastot).

Innovatiiviset hankinnat mainitaan erikseen myös järjestämlain 14 §:ssä, jonka mukaan palvelustrategiassa on määriteltävä, mikä osa hankinnoista kilpailutetaan palvelujen innovatiivisuutta ja kustannusvaikuttavuutta parantavien uusien ratkaisujen kehittämiseksi.

3 Millaisia mahdollisuuksia yleishyödyllisillä yhteisöillä on toimia kumppanina yksityisen tai julkisen sektorin palveluntuottajalle tai muille yleishyödyllisille sote-toimijoille?

Selvittäjälle asetettuun viimeiseen kysymykseen lyhin mahdollinen vastaus on, että yleishyödylliset yhteisöt voivat solmia kumppanuuksia sekä palveluntuottajien että toistensa kanssa lähes rajattomasti, kunhan ottavat huomioon kaikki ne rajoitukset, joita edellisestä jaksosta 2 seuraa.

Toisin sanoen kumppanuuksien varjolla ei saa häivyttää rajaa siitä, milloin toimitaan markkinoilla ja milloin yleishyödyllisinä järjestölähtöisinä toimijoina.

Käytännössä rajanveto voi olla vaikeaa. Eikä asiaa tee helpommaksi se, että termiä kumppanuus käytetään hyvin kirjavasti erilaisista sopimus- ja yhteistyömuodoista. Apukysymys tässä arviossa voisi olla, että jos kumppanien kesken siirtyy rahaa, niin onko se korvaus palvelusta vai lahjotus yleishyödylliseen tarkoitukseen. Jos se on korvaus palvelusta, on kyseessä liikesuhde, jossa kaupan kohde ei saa olla julkisesti subventoitu vähäistä enempää markkinoita vääristävästi. Tällöin kumppanuus ei poikkea muusta liikekumppanuudesta.

Vastaavasti, jos kumppanien kesken ei siirry rahaa tai rahanarvoista taloudellista hyötyä ja jos kumppanuudeksi kutsutaan asioita, jotka liittyvät siihen, kuinka palveluntuottaja ohjaa tai kannustaa asiakasta järjestölähtöisen hyte-toiminnan piiriin, on kyse aiemmin kohdassa 2.1.6. kuvailuista toivotuista keinoista ylittää palvelun ja hyte-toiminnan rajapinta linkein tai liittymäkohdin.

Mutta kilpailuneutraliteetin kannalta ongelmia voisi liittyä siihen, että kun järjestölähtöinen hyte-toiminta tekee ei-taloudellista yhteistyötä vain kumppanipalveluntuottajan kanssa. Silloin saattaisi, ainakin suuruudeltaan merkittävien toimijoiden osalta, nousta kysymys siitä, hyödyttääkö valtionavulla osittain rahoitettu toiminta kilpailua vääristävästi vain yhtä palveluntuottajaa, vaikei se saisikaan siitä suoranaista korvausta.

Haastava on myös kysymys, että mitä jos järjestön vapaaehtoistoiminta, jota tuetaan vaikkapa Stea-rahalla, osuu vain niihin asiakkaisiin, jotka ovat valinneet samaisen järjestön tai järjestön kumppanijärjestön omistaman palvelutuottajan. Jälleen kerran voi ensin arvioida kilpailuhaitan suuruuden, mutta samalla tulee arvioitavaksi myös ristiin-subventointi. Tämä kysymys voi myös saada uusia muotoja, jos useat merkittävät järjestöt tiivistävät palvelutuotannossaan taloudellista yhteistyötään. Miten tulkitaan ristiin-subvention kieltoa, jos järjestöjen palvelutuotantoa tehdään yhteisen alustayhtiön kautta ja jos samainen yhteisö ohjaa myös järjestölähtöisen vapaaehtoistoiminnan saman yhteisön piiriin muut poissulkevasti?

Entä miten on ajateltava siitä, että yleishyödyllinen järjestö ja yksittäinen palveluntuottaja mainostavat ja / tai suosittavat yksinoikeudella toisiaan ristiin? Yhdestä näkökulmasta voi sanoa, että onhan järjestöillä ollut tähänkin asti sponsorointisopimuksia yksittäisten firmojen kanssa ja vastaavasti firmat ovat jo pitkään toteuttaneet ns. yhteiskuntavastuutaan tukemalla mielestään hyvää työtä tekevää kansalaisjärjestöä. Eri-tyistä kieltoa tehdä tätä yksinoikeussopimusten puitteissa taloudellisia kumppanuuksia ei ole esim. Stealla ollut, joskin monilla järjestöillä on ollut omat eettiset ohjeensa, jotka kieltävät yksinoikeussopimukset.

Mutta mitä jos nyt yksioikeus-asetelmassa onkin kilpailuneutraliteetin kannalta toisella puolella julkista avustusta saava yleishyödyllinen järjestö ja toisella puolen yleishyödyllisen toiminnan hyvän maineen oman toimintansa eduksi valjastava valinnan vapauden piirissä oleva tuottaja, jota julkinen tuki ei saisi epäsuorastikaan suosia ainakaan vähäistä enempää?

Näiden tilanteiden tarkka ja kattava erityissäätely on juridisesti vaikeaa ja käytännössä -ainakin nyt käytettävissä olevin tiedoin -epätarkoituksenmukaista.

Jo se, että sote-järjestöillä on 1, 5 miljoonaa jäsentä, tekee esim. järjestöjen lehdet ja nettisivut aika ymmärrettävästi markkinaperusteisesti houkutteleviksi mainosalustoiksi. Mainonnan on ylipäätään ennustettu lisääntyvän sote-uudistuksen myötä erittäin paljon. Meillä ei ole riittävästi tietoa näistä tulevista markkinoista ja niiden merkityksestä, jotta voitaisiin ylipäätään arvioida, onko mahdollista säätää esimerkiksi yläraja järjestöjen ja palvelutuottajien markkinointiyhteistyölle. Tällaisen, edes suositusluonteisen, rajan asettaminen on vaikeaa myös siksi, että järjestöt ovat kovin eri kokoisia ja palvelumarkkinatkin eri maakunnissa ja eri alueilla eri suuruisia.

Palatkaamme kysymyksessä kaksi esitettyyn ratkaisuun, jossa järjestölähtöiset sote-palveluiden rajapinnassa olevat toiminnat ovat maakunnittain listattuja. Tälle listaukselle oli yksi monista perusteista se, että julkisuus auttaa sekä markkinoita luovaa maakuntaa että markkinoilla toimivia palvelutuottajia halutessaan arvioimaan, väärisykö kilpailu vähäistä enempää.

Samassa yhteydessä esitin myös mallia, jossa ensi sijassa pyritään neuvottelemaan, miten kyseinen hyte-toiminto olisi tarjolla myös muiden palvelutuottajien asiakkaille kuin esim. järjestön vakiintuneen yhteistyötahon. Tätä metodia voisi käyttää myös sen testaamiseen, onko jokin kumppanuus kilpailuneutraliteetin vastainen vai ei, silloin kun on kyse järjestölähtöisen toiminnon ja markkinoilla olevan tuotannon poikkeuksellisen suuresta ja muut toimijat pois sulkevasta kumppanuudesta.

Jos taas on kyse kumppanuudesta, johon ei liity järjestölähtöisen hyte-toiminnon avustusten vaikutusta vaan kyse on esim. yhteisestä kampanjasta hampaiden harjaamisen tai riittävän unen puolesta, lienee niin, että kumppanuutta on vaikea ajatella käsiteltävän edes suuren mittaluokan kampanjoissa avustusten kannalta ongelmallisina. Järjestöjen yksi keskeinen olemassaolon syy on usein yhdessä koettu tarve vaikuttaa yhteiskuntaan tai ihmisten arkisiin valintoihin tai asenteisiin. Tämän kaltainen vaikuttaminen on osa sanan- ja mielipiteen vapautta sekä kokoontumisen vapautta ja ajatus siitä, että vaikuttamistyöhön liittyvää kumppanuus voisi olla este tai rajoite järjestön saamalle rahoitukselle koskien sen järjestölähtöistä hyte-toimintaa, on hyvin ongelmallinen.

Koska rajaa erilaisten kumppanuuksiaen välillä on hyvin vaikea piirtää, on ainakin isoimpien järjestöjen ja palvelutuottajien viisainta laatia itselleen julkiset periaatteet, joita he kumppanuuksissaan noudattavat. Yksi järjestö saattaa julkistaa kumppanien antaman taloudellisen tuen, toinen saattaa päätyä siihen, että se ilmoittaa välttävänsä sitä, että on vuosikausia vain ja ainoastaan tai peräti yksinoikeudella vain yhden tuottajan kanssa kumppanuussuhteessa. Kolmas saattaa ilmoittaa, että pyrkii aina samantien hankkimaan kumppanuusallianssiin useamman toimijan kanssa, jotta edes epäilystä kumppanuuden kilpailuneutraliteetin kannalta haastavasta yhteistyösuhteesta ei synny.

Kumppanuus yleishyödyllisen järjestön ja palvelutuottajan, oli se sitten julkinen tai yksityinen, on usein kuitenkin hyväksi niin yleishyödyllisille tavoitteille kuin palveluiden kehittämiseksi entistä paremmin terveyttä ja hyvinvointia edistäviksi. Kumppanuuden vakiintuneet määritelmät lähtevät siitä, että kumppanuudessa tasavertaiset osapuolet yhdessä määrittävät tavoitteet ja usein oppivat toisiltaan. Olisi sekä kansalaistoiminnan edellytysten turvaamisen että hyte-toiminnan hyvien käytänteiden levittämisen tavoitteiden vastaista, jos kumppanuuksia lähestyttäisiin ensisijaisesti vain niiden mahdollisen ongelmallisuuden kautta.

Jos ja kun sote-uudistuksessa on valittu malli, jossa universaaleja ei-taloudellisia toimintoja tuotetaan monituottajaisesti ja toisaalta kilpailuneutraliteettia kunnioittaen, rajautuisi hyte-työ hyvin merkittävästi, jos kumppanuudet palvelutuottajien ja valtionavusteisten hyte-toimijoiden välillä ensi sijassa kiellettäisiin.

SOSTE ry:n ja Kanen selvityksen mukaan yhä useamman järjestöjen toimintaedellytysten kannalta on jopa entistä tärkeämpää löytää kumppaneita yksityiseltä sektorilta. Myös valtiovalta on aika ajoin muistuttanut siitä, kuinka tärkeää järjestöjen on löytää rahoitusta myös omin ponnistuksin ja mm. yritys yhteistyön kautta.

Kumppanuuden koskiessa toiminnan kehittämistä on otettava huomioon, että RAY:n ja Stean nykyisen käytännön mukaan on sallittua, että järjestöjen kehitysprojektissa hankeavustuksien piirissä on mukana yksittäinen tai yksittäisiä palvelutuottajia, kunhan kehitystyön tulokset ovat vapaasti kaikkien toimijoiden käytössä. Tätä periaatetta voidaan hyvin noudattaa sote-uudistuksenkin jälkeen etenkin, jos esitykseni näidenkin kehityshankkeiden maakuntakohtaisesta julkisuudesta toteutuu. Tällöin on myös helppo seurata, etteivät kumppanuudet osu aina vain ja ainoastaan yhdelle tai harvoille tahoille.

Vielä on huomattava, että osa julkisista sote-palveluista on jatkossakin maakunnan liikelaitoksen tai erä-alueiden sairaaloiden tuottamaa. Näiltä osin järjestökumppanuuksissa ei jatkossakaan ole sote-lakien tarkoittamalla tavalla kilpailuneutraliteetin kannalta ongelmaa.

Vielä on nostettava esiin, että mikäli yleishyödyllinen järjestö toimii aktiivisesti omassa valistus- tai neuvontatyössään palveluohjauksen, asiakassuunnitelman teon rajapinnassa tai palveluiden laadun tai asiakaskokemuksen arviointi on järjestön tehtäviä, on yleisen uskottavuuden kannalta välttämätöntä, että järjestö julkistaa omat sidonnaisuutensa palveluiden tuottajiin. Mikäli tähän toimintaan järjestö saa valtion tai muun julkisen tahon tukea, on syytä harkita, että tuen antaja vaatii jatkossa mahdollisten sidonnaisuuksien julkaisua tai peräti pitää tuen saannin edellytyksenä, ettei palveluiden valintoihin liittyvällä neuvolla tai julkisella laadunarvioinnilla saa olla sidonnaisuuksia palvelutuottajien kanssa. Joka tapauksessa järjestöjen on osattava sitoutua tähän itseohjautuvasti ja julkistettava periaatteensa, jota neuvonta tai laadun arvio olisi yleisön silmissä uskottavaa.

Yhteenvetona voidaan kumppanuuksista todeta, ettei kumppanuutta saa käyttää vilpillisin mielin verhoamaan taloudellista toimintaa, jota kuuluu käydä esim. alihankintasuhteessa. Kumppanuudella ei saa myöskään kiertää ristiinsubventoinnin kiellon periaatetta. Eikä sillä saa vaarantaa järjestölähtöisen neuvonnan tai laadun arvioinnin uskottavuutta.

Mitä julkisempaa on eri kumppanuuksissa noudatettavat periaatteet, sitä paremmin edistetään yhteisiä yhte-tavoitteita. Ja jos ja vain jos, joissain tilanteissa tiivis yksinoikeudellinen kumppanuus alkaa herättää riittävän vakavia kysymyksiä kilpailuneutraliteetin kannalta, voidaan asia saattaa tässä selvityksessä esitettyyn neuvottelu- ja selvitysprosessiin.

Toistaiseksi en näe muita tarpeita muuttaa tai tarkentaa valtionavun antokriteerietä järjestöjen hyte-toiminnoille koskien niiden taloudellisia kumppanuuksia sote-palvelutuottajien kanssa, kuin että järjestölähtöisten palveluiden valintaa tai niiden laadunarviointia koskevalta toiminnalta pitää voida vaatia täyttä läpinäkyvyyttä suhteessa palveluntuottajasidonnaisuuksiin. Mikäli kumppanuus näyttää vaarantavan toiminnan luotettavuuden, toimintaa ei pidä avustuksin rahoittaa.

Muilta osin esitän, että järjestöt tekevät kukin oman julkisen linjauksensa siitä, mitä periaatteita he noudattavat kumppanuuksissa silloin, kun kumppanuudessa yhteistyötä tehdään sote-palvelutuottajan ja järjestölähtöisen toiminnan välillä.

Koska tiedot siitä, minkälaisia markkinavaikutuksia sote-uudistuksella on ylipäätään, mutta erityisesti järjestöjen toiminnan rajapinnassa, ovat vielä riittämättömiä antamaan pohjaa tätä tarkemmille esityksille, on syytä korostaa, että arvioni itsesääntelyn ja julkisuuden riittävydestä saattavat sote-uudistuksen käynnistymisen myötä osoittautua liian optimistisiksi. Siltä varalta, että tietoa järjestöjen ja yritysten tässä tarkoitteista kumppanuuksista olisi vastaisen varalle syytä kerätä jo nyt, esitän harkittavaksi, että tulisiko järjestöjen kuitenkin Stea-hakemuksissaan ilmoittaa näiden kumppanuuksien taloudellinen arvo, vaikka edellisen vuoden toteutumana tai arviona tulevasta, vaikkei sillä tiedolla olisikaan suoraa vaikutusta tehtävään avustuspäätökseen.

4 Järjestöomisteisten sote-palveluiden kehittämistä

Suomessa on tällä hetkellä noin 1000 järjestöä, jotka tuottavat sosiaali- ja terveyspalveluita. Enemmistö näistä tuottaa sosiaalipalveluita (80%) ja loput terveyspalveluita. (SOSTE ry, 2018, järjestöjen sosiaali- ja terveyspalvelut.) Doktriini.fi -sivustolla (11.06.2018) dosentti Jorma Niemelä arvioi, että Suomessa on alalla noin 69 järjestöomisteista yhtiötä. Toimintayksiköitä on 2000, työntekijöitä 37 000, palveluita 5000 ja niiden liikevaihto miljardista kahteen miljardiin.

TEM on selvityksessään 8/2018 tullut siihen johtopäätökseen, että pienten ja keski-suurten sote-yritysten menestys on pitkälti tulevien maakuntien käsissä. Maakunta voi tekemillään päätöksillä pitkälti vahvistaa tai heikentää PK-yritysten toimintaedellytyksiä tulevassa toimintaympäristössä.

TEM:n raportissa korostetaan mm., kuinka vuoropuhelu kunkin alueen taloudellisten toimijoiden ja maakuntavalmistelun kanssa on aloitettava pikimmiten. Useissa maakunnissa olen selvittäjänä niin ikään jo kuullut, kuinka ns. markkinavuoropuheluprosessi maakunnan ja yksityisten palvelutuottajien välillä on jo käynnissä. Näissä prosesseissa ei ole jostain syystä ollut mukana järjestöomisteisia palvelutuottajia samalla volyyminä kuin ns. puhtaasti yksityisiä tuottajia. Osassa maakunnista on havahduttu, että kutsumismenettelyssä saattaa olla rakenteellinen puute, kun vuoropuhelua on organisoitu yrittäjäjärjestöjen kanssa. Esitänkin, että kussakin maakunnassa kutsutaan näihin markkinavuoropuhelutilanteisiin mukaan myös järjestöomisteiset palvelutuottajat ja että toisaalta järjestöomisteiset palvelutuottajat hakeutuvat näihin prosesseihin.

Hakeutuminen näihin maakunnallisiin vuorovaikutusprosesseihin on sikäläkin tärkeää, että sote-palvelutuotannon kehittämiseen on suunnattu mm. digitalisaation tiimoilta merkittävästi julkista kehittämisrahaa yritystukina ja puhtaasti palvelutuotantoa harjoittavien järjestöomisteisten yhtiöiden kuuluisi olla näiden tukien parissa yhtäläisin ehdoin. Näin ei selvitykseni tiimoilta järjestettyjen kuulemisten perusteella kuitenkaan merkittävässä määrin ole.

TEM:n selvitys ja Doktriini.fi -sivuston blogit muistuttavat kovin paljon toisiaan, kun niissä kuvaillaan toisaalta PK-yritysten ja toisaalta järjestöomisteisten sote-yritysten liiketoimintaosaamisen haasteita. Tämä ei ole sikäli yllättävää, että pääsääntöisesti järjestöomisteiset yritykset lukeutuvat PK-yrityksiin.

TEM:n mukaan liiketoimintaosaamisen haasteet korostuvat syntyvien uusien markkinoiden myötä, kun toimintalogiikka on osattava muuttaa sote-keskusten, henkilökohtaisen budjetin ja asiakassetelin vaatimuksiin taipuvaksi. PK-yritysten mahdollisuudet investoida palveluiden kehittämiseen mm. digitalisaation sekä sote-lakien vaatiman tutkimus- ja kehittämistoiminnan osalta ovat niin ikään rajalliset. Doktriini.fi -sivustolla lisätään näihin haasteisiin mm. vielä laajemmin tarve hankkia skaalaetua yhteistyöllä yleisesti ja erityisesti alustapalvelulla muiden toimijoiden kanssa sekä järjestöomaisen toiminnan mahdollinen hidaskäyttökyky. Mainittakoon, että myös Stean tilaama selvitys ”Kansalaisjärjestö jälkiteollisessa artistiyhteiskunnassa” (Ilkka Halava, Mika Pantzar ja Elisa Lukin) mainitsee tarpeen luoda erilaisia alustoja niin palveluille kuin järjestölähtöisille toiminnoillekin.

Järjestöjen omistama tai pyörittämä sote-palvelu tarvitsee näiden tietojen perusteella sote-uudistuksen myötä merkittävästi uutta osaamista. Tähän asti tämän osaamisen hankinnan rahoitus on usein törmännyt kahteen seinään. Yhtäältä yritystukia myöntävät tahot eivät aina miellä järjestöomaisia palvelutuottajia yritystukikelpoisiksi ja toisaalta Stea on lähtenyt siitä, ettei sen tuella saa kehittää liiketoimintaa. Näistä ensimmäiseen ongelmaan on löydettävä ratkaisu sekä yritystukia myöntävien viranomaisten kanssa keskustellen että toisaalta vielä nykyistäkin selvemmin palveluyritysluonteen tunnistamiseksi ja erottamiseksi järjestölähtöisestä yleishyödyllisestä toiminnasta, jotta yritystukiviranomainen ja Stea pystyvät kukin seuraamaan, etteivät tuet mene väärällä tavalla ristiin.

Lisäksi esitän, että Stean avustuksia voidaan jatkossa myöntää järjestöjen toiminnan kehittämisen sateenvarjon alla myös omistajaohjauksen kehittämiseen siinä, missä niitä on voitu jo nykyin käyttää mm. hallinnon, tiedottamisen tai vaikka laillisen varainkeruun ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisen koulutuksiin ja kehittämishankkeisiin.

Raja liiketoiminnan sparrauksen edistämisen (kielletty Stea rahoilla) ja yleishyödyllisen yhteisön hyvän hallinnon ja vakaan taloudenpidon ja kestävästi omistajaohjauksen kehittämisen (esitykseni mukaan sallittua) voi olla joskus hiuksen hieno, sen myönnän. Mutta jos asiaa lähestyy vapaaehtoisten yleishyödyllisten omistajayhteisöjen luottamusmiesten omaa voittoa tavoittelemattomien tarpeiden ja oikeudellisten ja moraalisten vastuiden näkökulmasta, niin eron kyllä tunnistaa ja rajanveto on mahdollista.

Erityisen lisäargumentin tämän kaltaisen tulkinnan tekemiselle antaa sote-uudistuksen mukanaan tuoma todella suuri toimintaympäristön muutos, jolloin ainakin luottamushenkilöiden ja järjestöjohtajien muutokseen sopeutumisen ja sen merkittävyyden ymmärtämiseen kouluttaminen voidaan erottaa varsinaisen liiketoiminnan kehittämisestä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on tilannut Pellervon taloudelliselta tutkimuslaitokselta erikseen selvityksen siitä, miten osuustoimintamalli voisi toimia sote-palvelutuotannossa. (Osuustoimintamuodon ja yleishyödyllisten yhteisöjen toiminnan edellytykset ja mahdollisuudet sosiaali- ja terveyspalveluissa). Lisätietoja hankkeesta http://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/osuustoimintamuodon-ja-yleishyodyllisten-yhteisöjen-toiminnan-edellytykset-ja-mahdollisuudet-sosiaali-ja-terveyspalveluissa

Selvitys valmistuu vuoden 2018 lopussa. Olen Pellervon tutkimuslaitoksen toimitusjohtaja Iiro Jussilalta saanut seuraavia havaintoja osuustoiminnan mahdollisuuksista ja eduista:

Mitä osuustoiminnalla tyydytettäviä yhteiskunnallisia tarpeita ja intressejä sote-ratkaisuun liittyy?

- Hallittu siirto julkisesta yksityiseen – osuustoiminta kolmas tie, väline (kotitalouksien) yhteisten intressien edistämiseen markkinoilla
- Halu säilyttää paikallista, alueellista ja kotimaista määräysvaltaa – osuustoiminta edustaa paikallista, alueellista ja kansallista yhteisöllistä omistajuutta
- Sote-tuotantoon halutaan läpinäkyvyyttä – yksi osuustoiminnan periaatteista on vahvistaa päätöksenteon ja palvelutuotannon läpinäkyvyyttä
- Halu vahvistaa käyttäjälähtöisyyttä ja saavutettavuutta – erityisesti asiakkaiden omistama osuustoiminta rakentuu niin markkinoiden kuin demokratialle perustuvan omistajaohjauksen kautta käyttäjäohjautuvaksi
- Järjestöille halutaan turvata mahdollisuus osallistua sote-ratkaisuun – osuustoiminta voi toimia työkaluna joko yhdistysten yhteisömuodon muutoksen tai järjestöjen välisen osuustoiminnallisen yhteistyön kautta
- PK-yrityksille ja ammatinharjoittajille halutaan turvata mahdollisuus osallistua sote-ratkaisuun – yritysten tai ammatinharjoittajien osuustoiminnallinen yhteenliittymä voi tarjota pääsyn palvelutuotantoon

Kuinka juuri osuustoiminta voi näyttäytyä eri sidosryhmien näkökulmasta muita malleja parempana?

- Asiakkaiden suosima – omistavat asiakkaat tyytyväisiä demokraattisesti hallitsemansa yrityksen käyttäjälähtöisesti rakentuviin palveluihin (myös työosuuskunnissa kasvollinen ja ammatti-identiteettiin kytkeytyvä omistajuus asiakastyytyväisyyden tukena)
- Henkilöstön suosima – henkilöstöomistajuus työosuuskunnissa (sekä toiminnan tarkoitus ja henkilöstön kolmoisrooli henkilöstönä, asiakkaina ja omistajayhteisön jäsenenä) toimii tyytyväisyyden tukijoita
- Verokarhulle suosiollinen – osuuskunnat nähdään ns. hyvinä veronmaksajina valtion ja aluetalouksien näkökulmasta

- Vakauttava – kärsivällinen pääoma mahdollistaa harkitumman ja pitkäjänteisemmän toiminnan kehittämisen kuin voimakkaasti tuottoa vaativa pääoma
- Kustannustehokas - oman pääoman tuottovaatimus matalampi kuin osakeyhtiöissä
- Taloudellinen organisaatio – osuuskunnassa yhdistystä parempi taloudellinen suunnitelmallisuus ja mahdollisuus kerätä pääomia (mm. pidättää ylijäämää toiminnan kehittämiseen), järjestöt eivät ole taloudellisia

5 Järjestöjen yhtenäinen edustaminen suhteessa maakuntiin ja hyte-yhteistyörakenteisiin

Stea myönsi keväällä 2017 erillisen Suomi 100-avustusohjelman osana 17 maakuntaan määrärahan vuosille 2017-2020 nimeltään ”järjestö 2.0: mukana muutoksessa”. Lisäksi SOSTE ry sai tehtäväkseen koordinoita tätä kokonaisuutta. (Ohjelmasta lisää mm. SOSTE ry:n ja Stean sivuilla.) Avustusohjelmalla mm. vahvistetaan järjestöjen roolin ja toimintaverkostojen muodostumista sote- ja maku-uudistuksessa sekä maakuntien ja kuntien sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyön tukena.

Ohjelma on lähtenyt työntäyteisenä käyntiin. Se ymmärrettävästi vaihtelee muodoltaan ja teemoiltaan maakunnittain, mihin vaikuttaa jo sekin, että maakuntien muutosvalmistelu on kovin erilaista ja eritahtista. Joissakin maakunnissa yhteistyö järjestöjen ja maakunnan kanssa oli vakiintunutta ja luontevaa jo ennen ko. hanketta, mikä sekin saattaa selittää hankkeen tämän hetkistä diversiteettiä.

Tämän selvitystyön teossa hankkeen tuottamat tiedot ja sen työntekijöiden antama palaute ovat olleet erittäin tärkeitä. Selvityksen lomassa sain useilta maakuntavalmistelijoilta näkemyksen, että ajatus siitä, että järjestöjä edustaa koordinoitusti jokin taho, on mitä kannatettavin. Myös Valtioneuvosto on maininnut hankkeen tärkeäksi osaksi järjestöjen roolin vahvistamista osana sote-uudistusta.

Vuoden 2020 jälkeenkin tarvitaan todennäköisesti maakunnittaisia yhteisiä järjestöfoorumeita, koordinaatiota ja pelisääntöjä. Nyt nähtävissä oleva sote-uudistuksen aikataulukin puoltaa sitä, että maakunnallisen järjestövaikuttamisen tuki ei lopu vuoteen 2020.

Erillinen Suomi 100-haku toteutettiin poikkeuksellisen nopealla aikataululla. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustusasioiden neuvottelukunnan arviointi- ja avustusjaosto totesi 31.5.2017 antamassaan lausunnossaan, että järjestö 2.0 -ohjelman tavoitteet ovat erityisen haastavat ja yksittäisten hankkeiden sisältämissä työtehtävissä korostuu yhtäältä kyky visioida järjestöjen asemaa uudessa tilanteessa uusilla toimintatavoilla ja toisaalta kyky neuvotella ja verkottua niin kuntien kuin uuden maakunta- ja sote-hallinnon kanssa. Ohjelman menestyksellä toteuttaminen edellyttää hankkeisiin työntekijöitä palkkaavilta järjestöiltä erityistä huolellisuutta rekrytoinneissa. Jaosto esittää, että järjestöt ottaisivat huomioon rekrytoinneissaan toimintaympäristön muutokset sekä työtehtävien vaatiman asiantuntijuuden.

Hankkeen onnistumisen kannalta ja etenkin mahdollisen jatkon legitimitetin kannalta on nostettava esiin, että mikäli järjestöjen edustaminen suhteessa maakuntaan vakiinutetaan pysyväksi Veikkaus -voittovaroista avustettavaksi toiminnaksi, on hyvissä ajoin ennen seuraavaa rahoituskautta avoimessa prosessissa valmistettava, miten hankkeen kunkin maakunnan hallinnoinnissa tulevat huomioon otetuiksi sote-järjestökentän eri toimialat tai klusterit tasapuolisesti.

Osassa maakuntia hanke on päätynt edustamaan myös sote-kenttää laajempaa järjestökenttää. Tähän ovat esittäneet toiveita myös eräät maakuntatoimijat. Toive laajalaisesta yhteistyöstä on ymmärrettävä. Samalla on kuitenkin tunnistettava, että sote-uudistus haastaa aivan erityisellä tavalla juuri sote-järjestöt ja hankkeeseen on nimenomaan osoitettu toistaiseksi vain Stea-avustusta. Koko kansalaisyhteiskunnan kirjon etujen ajaminen samalla koordinaatiolla vaatii, että koordinaatiota rahoitetaan myös OKM:n ja MMM:n taholta. Samalla tietenkin avoimet ja reilut pelisäännöt eri tahojen kuulluksi tulemisesta ovat entistä tärkeämmät toteuttaa hyvissä ajoin valmistellen.

Esitän, että vuoden 2020 jälkeinen järjestöjen maakuntakohtainen vaikuttamisen ja edustamisen koordinaatio valmistellaan hyvissä ajoin järjestökentän eri klusterit huomioon ottaen ja mikäli toiminta laajennetaan kattamaan myös mm. nuoriso-, kulttuuri-, liikunta- ja Leader-hankkeet, pidän välttämättömänä, että sen rahoitus järjestetään tasapuolisesti jakosuhdelaki ja muut mahdolliset oikeudenmukaiset jakoperusteet huomioon ottaen.

6 Järjestölähtöisten toimintojen simulointi Pirkanmaalla 21.6.2018

Jotta tämän selvityksen piirtämä kuva voitaisiin ankkuroida konkreettisiin esimerkkeihin, järjestimme keskustelutilaisuuden, jossa yhden maakunnan sote- ja hyte-johto sekä muutama järjestölähtöinen hyväksi todettu toiminto pohdimme yhdessä sitä, mitä sote- ja maku-muutos vaatii näiden järjestölähtöisten toimintojen tulevaisuuden toimintaedellytysten turvaamiseksi. Pirkanmaan sote-muutosjohtaja Jaakko Herrala suostui ystävällisesti kumppaniksi. Tilaisuuden alussa Herrala esitteli Pirkanmaan tilannetta järjestöyhteistyön näkökulmasta. Seuraavassa Pirkanmaan tilannekuvaus sekä osallistumisen periaatteet:

Järjestöt Pirkanmaan maakunnan valmistelussa

Pirkanmaa tilanne

- Järjestöt laajasti mukana työryhmissä ja erityisesti osallisuuden työryhmässä
- Markkinavuoropuhelutilaisuudet
- Tuettu Sociala Oy perustamisen toimintamallia
- Järjestö 2.0 yhteistyö
- Valinnanvapauspilotit ja järjestöt
- Tesoma toimintamalli
- Pirkanmaan lähitorien perustaminen ja selvitystyö
- KulttuuriSote hanke 6 alueen kanssa (Taike)
- Strategiavalmistelu ja järjestöt
- Valmisteilla järjestöjen maakuntafoorumi 5.10.2018

Osallistumisen malli Pirkanmaalla



Erityisenä lisäteemana Herrala nosti esiin Kulttuurisote-hankkeen, josta nostan tähän ikäihmisten taide- ja kulttuuripalveluita koskevan kuvan, koska siitä näkyy hyvin, miten sektorit ylittävä yhteistyö mm. sote-järjestöihin ja laajemmin vapaaehtoisiin toimii.

Pirkanmaan kulttuurisote

Enemmän kuin kunnan ja maakunnan rajapinta



Kuva: Rosenlöf, Anna-Mari: Rakenteita ratkomassa – Kulttuurisen seniori- ja vanhustyön käytäntöjä ja toimintamalleja, Taiteen edistämiskeskus 2014.

Siirryttyämme pohtimaan paikalle kutsuttujen kanssa kunkin järjestön näkökulmasta tulevaa roolia ja rahoitusta, nousi esiin jo edellä tässä raportissa mainittu pirkanmaalainen sote-innovaatio, yhdyspintasopimus, jossa yhtenä ajatuksena olisi sopia alueen

kuntien ja maakunnan kanssa järjestöjen saamista avustuksista. Tämä ohjasi käytyä simulointia pohdintaa, jossa Pirkanmaalla – Mielenterveystyön Osviitta (<http://www.mielenterveysseurat.fi/tampere/kriisikeskus/>) ja nuorten syrjäytymisen ennaltaehkäisevää työtä tekevä Icehearts (<https://www.icehearts.fi/>) samoin kuin SPR:n nuorten turvatalo (<https://www.punainenristi.fi/hae-tukea-ja-apua/nuorten-turvatalosta>) kukin tunnistivat, että heidän rahoituksestaan merkittävä osa, jopa yli puolet, tulee nykyisin alueen kunnilta ja että jatkossa heidän järjestölähtöinen toimintansa tulee olla osana mainittua yhdyspintasopimusta sekä vielä kunkin kunnan ja maakunnan rahoituspäätöksiä. Sen rinnalla sekä järjestöt että maakunnan edustajat pitivät tärkeänä, että järjestölähtöinen työ tunnistetaan maakunnan strategiassa, osallisuustyössä ja hyte-kertomuksessa.

Kaikki, niin maakunnan kuin järjestön edustajat, olivat myös yhtä mieltä, että tässä selvityksessä esitetty ajatus, että maakunnan tulee listata sen tunnistamat tärkeimmät järjestölähtöiset toiminnat julkiseen dokumenttiin osana hyte-työtä, on tärkeä. Näin ollen kaikkien mainittujen toimintojen on saatava itsensä ko. listalle. Esiin ei noussut näkemyksiä, että mikään näistä toiminnoista olisi näillä näkymin Pirkanmaan maakunnassa osa valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluita.

Simuloinnissa käytiin läpi myös valtakunnallistakin julkisuutta saanut Tesoman allianssimallilla toteutettu sote-keskus (www.omatesoma.fi/hyvinvointikeskus), jossa Tampereen Settlementti ry (<https://www.settlementitampere.fi/>) pyörittää kahvilaa. Kahvila on samalla monimuotoinen matalan kynnyksen tapaamispaikka ja mm. etsivälle työlle ja järjestölähtöiselle palveluohjaukselle.

Ohessa Riitta Helmiseltä saatu allianssin palvelusuunnitelman osa:

”Palvelusydän ja hyvinvoinnin edistäminen (neuvonta, terveystietokioski, yhteisökahvila ja lähitori). Hyvinvointikeskuksen ytimenä toimii ns. Palvelusydän, joka sijaitsee fyysisesti hyvinvointikeskuksen alakerrassa infopisteen ja kirjaston lehtilukusalin yhteydessä. Sen toiminnot ulottuvat kuitenkin keskuksen seinien ulkopuolelle koko Tesomalle ja sen ympäristöön.

Palvelusydämeen kuuluu ensinnäkin hyvinvointikeskuksen infopiste – neuvonta, jossa työskentelee ensisijaisesti asiakasneuvontaan ja palveluohjaukseen paneutunut palveluopas. Hän tuntee hyvin niin hyvinvointikeskuksen kuin kaupungin muutkin palvelut.

Aivan infotiskin lähellä sijaitsevassa terveystietokioskissa terveydenhoitaja tai muu terveydenhuollon ammattilainen tarjoaa matalan kynnyksen terveysneuvontaa ja muita

kevyitä terveystilapalveluja. Ajoittain terveystilapalveluissa voidaan järjestää esimerkiksi rokotuskampanjoita, suunhoitoneuvontaa tai luomennäyttöpäiviä. Terveystilapalvelu tarjontaa sopii hyvin myös terveystilapalveluun palvelut.

Terveystilapalvelu vieressä on kaksi kokoustilaa, joissa järjestetään asiakkaille tapaamisia esimerkiksi jalkautuvien palvelujen tai muiden ulkopuolisten (eli hyvinvointikeskuksen vakituiseen henkilöstöön kuulumattomien) asiantuntijoiden kanssa. Näitä voivat olla esimerkiksi sosiaali- tai työllisyysneuvontapalvelujen ammattilaisten tai vaikkapa liikunnanohjaajan vastaanotot. Asiantuntijat vuorottelevat hyvinvointikeskuksessa ennalta sovitun aikataulun mukaisesti.

Palvelusydämen olennainen osa on kolmannen sektorin (Setlementti Tampere kumppaneineen) ylläpitämä yhteiskahvila. Kahvilassa on tarjolla terveellistä ja maistuvaa välipalaa ja päivittäinen kevyt lounas. Työntekijöistä osa on muuten työelämään huonosti sijoittuvia kuten kehitysvammaisia ihmisiä. Yhteiskahvilamme ei ole vain hyvä ja viihtyisä kahvila vaan lisäksi Tesoman alueen yhteinen olohuone ja tapahtumien keskipiste. Se tarjoaa paitsi rennon paikan oleilla ja tavata tuttuja myös harrastuksia, toimintaa, tietoa ja vertaistukea samassa elämäntilanteessa oleville tai samoista asioista kiinnostuneille ihmisille. Tilasuunnittelussa on huomioitu yhteiskahvilan funktio kohtaamispaikkana luomalla ihmisten kohtaamiseen sopivia tiloja. Erityisesti panostamme eri sukupolvien kohtaamiseen ja sosioekonomisten ryhmien sekoittumiseen.

Yhteiskahvilan toimintamestari vastaa hyvinvointikeskuksen toimintaa tukevien ja alueen yhteisöllisyyttä lisäävien tapahtumien, teemojen ja muun toiminnan suunnittelusta ja organisoimisesta. Keskuksen ykköskerroksessa on kahvilan ja lehtilukusalin lisäksi nuorisotilat ja kirjasto, mutta myös suuria eri tarkoituksiin soveltuvia monitoimitiloja. Niissä voidaan järjestää niin luentoja ja kokouksia kuin diskoja ja vauvajumppia. Toiminnan järjestämisessä yhdistyksillä, järjestöillä, seuroilla, kerhoilla ja yksittäisillä henkilöillä on tärkeä rooli. Tapahtumakalenteriin pyrimme saamaan hyvin monipuolista toimintaa. Suunnittelun yhteydessä nousseita ehdotuksia ovat esimerkiksi "Tesoman miesten" liikuntaryhmät, potilasjärjestöjen luennot ja vertaistukitapaamiset, perhekahvilatoiminta, koululaisten iltapäiväkerhot sekä erilaiset taide- ja kulttuurityöpajat.

Kansalaistoiminta, järjestötoiminta ja vapaaehtoistyö toteutuvat ennen kaikkea palvelusydämen ja erityisesti yhteiskahvilan Lähitorin tyyppisessä toiminnassa. Vapaaehtoistyössä ja ihmisten omaehtoisessa osallistumisessa on valtava hyödyntämätön potentiaali. Asiaa on tutkittu laajasti: vapaaehtoistyö lisää merkittävällä tavalla eri osapuolten hyvinvointia ja alueen sosiaalista pääomaa, jolloin lakisääteisten palvelujen tarve vähenee ja kustannukset pienenevät.

3. sektorin toiminnan koordinoinnista ja muusta yhteisökahvilan toiminnasta vastaa Settlementti Tampere ry, jolla on kyky luoda vahvaa vapaaehtoistoimintaa alueelle. Vapaaehtoistyössä panostetaan monimuotoisuuteen ja sukupolvien väliseen kohtaamiseen. Muun muassa hyvinvointikeskuksen kahvilassa ja kirjastossa on mahdollisuus kohdata kaikkia asiakas- ja ikäryhmiä. 3. sektorin yhteistyöryhmä työstää vapaaehtoistyön muotoja kehitysvaiheessa sekä jatkuvasti toteutusvaiheen aikana. 3. sektorin toimijoiden koordinointi vastuutetaan selkeästi, ja toiminnan kattavuutta ja osuutta mitataan ja seurataan.

Yhteisökahvilan ideana on tuoda toiminnan piiriin mahdollisimman paljon uusia ihmisiä ja uusia palveluja. Tätä varten laaditaan erillinen markkinointisuunnitelma, joka tukee yksityisen palvelutarjonnan lisäämistä, vapaaehtoisrekrytointia, palveluvalikoiden tiedottamista ja sähköisen ohjaus- ja neuvontapalvelun käyttöä. Palvelusydämen toiminta ja palvelutarjonta tullaan esittämään vuosi-, kuukausi- ja viikkokalentereissa palvelunkäyttäjille. Näin niin yhteisökahvila, terveystioski, tapahtumat, teemapäivät, pop-up-pisteet kuin erilaiset jalkautuvat palvelutkin saavat näkyvyyttä, ja asiakkaat saavat helposti tiedon mitä kaikkea on tarjolla.

Palvelusydämen tärkeimmät tehtävät ovat:

1. Ohjata oikeaan palveluun
2. Antaa matalan kynnyksen palvelua
3. Luoda yhteisöllisyyttä

Palvelusydämen keskeisenä funktiona olevan palveluohjauksen näemme monitasoisena prosessina.

Kuntalaiset, joilla on jokin tiedostamaton palveluntarve, on saatava palveluiden piiriin. Tässä keinoina ovat muun muassa etsivä työ, tiedotus paikallislehdissä ja internetissä sekä erilaiset teemapäivät ja tietoiskut sekä aktiivinen puuttuminen muissa palveluissa

Kun kuntalaisella on jokin tiedostettu tarve muttei tarkkaa tietoa oikeasta osoitteesta, hän voi asioida Lähitorilla fyysisesti tai sähköisesti. Kuntalaisen ei oleteta itse tuntevan palvelujärjestelmää, vaan hänen tarpeensa kuullaan ja hänet ohjataan palveluketjun alkupäähän.

Olennaista kaikissa palveluprosesseissa on tavoitteellisuus. Palvelun alkaessa on määritettävä konkreettiset, realistiset ja asiakkaalle relevantit tavoitteet. Asiakasohjauksen on sisällettävä myös asiakkaan ohjaus omatoimiseksi, pois palvelujen piiristä, kun tavoitteet on saavutettu.”

Puolipäiväinen simulointi juhannuksen aaton aattona osoitti, että järjestölähtöisten toimintojen toimintaedellytysten turvaaminen vaatii kultakin järjestöltä juuri niin moninaisia kontakteja ja tärkeiden instrumenttien ja päätösten tunnistamista kuin tässä raportissa kuvattiin. Samalla simulointi kuitenkin osoitti, ettei kyse ole rakettitieteistä ja että silloin, kun maakuntaa johdetaan järjestömyönteisesti, uusien rakenteiden puitteissa on mahdollista toimia. Itse asiassa ideaalitulanteessa maakuntaan voi syntyä nykytilannetta, jossa asioista on sovittava joka kunnan kanssa erikseen, yhtenäisemmin toimiva yhdyspinta järjestöihin.

7 Kasvupalveluista ja Leader-hankkeista

Tämän selvitystyön varsinainen toimeksianto koski sote-järjestöjen toimintaedellytyksiä sote-uudistuksen myötä. Sote- ja maku-uudistukseen liittyy läheisesti kuitenkin myös esitys kasvupalvelulaiksi, jota parhaillaan käsitellään eduskunnassa. Laki on TEM:n valmisteleva ja Teollisuusneuvos Marjukka Aarniolta saamani tiedon mukaan TEM on käynnistämässä kasvupalvelupilotteja, joissa yhteisiä yhdyspinta-asioita pilotoidaan muutamilla alueilla. Pilottiesitykset ovat saatu ministeriöön, ja pilotit ovat käynnistymässä syksyllä 2018 ja alkuvuodesta 2019:

- Maakuntien mahdollisuus myöntää tukea alueiden kehittämiseen työllisyyden, osaamisen ja sosiaalisen osallisuuden edistämiseen liittyviin kehittämissankkeisiin.
- Kolmannen sektorin roolin arvioiminen myös mittareissa. Käsittääkseni maakuntien tilijaotteluun olisi tulossa jako julkinen, yritys, kolmas sektori, kun puhutaan myönnetystä tuesta (yritän muistaa varmistaa ja viedä asiaa eteenpäin mittareiden määrittelyissä).
- Järjestöjen kohderyhmää ovat tyypillisesti henkilöt, jotka ovat niin sanotusti kaukana työmarkkinoista ja taustalla vaikuttavat ongelmat voivat olla moninaisia. Näin ollen järjestöt ovat tärkeässä osassa, kun mietitään so-te-ka – palvelukokonaisuutta (Sote/kasvupalvelukokonaisuutta)
- Väliraportti/raporttiluonnos keskittyy sote-palvelukenttään. Esille voisi nostaa myös sen, että työssäolo/työllistyminen ehkäisee myös terveydellisiä ja sosiaalisia ongelmia tai niiden uusiutumista eli huomioitaisiin myös tämä näkökulma.

Lisäksi TEM on käynnistänyt erillisen selvityksen osatyökykyisten työllisyyden parantamiseksi. Selvittäjät Tuija Oivo ja Raija Kerätär kuvaavat toimeksiantoaan blogissaan seuraavasti:

”Suomessa on noin 600 000 osatyökykyistä henkilöä. Heistä työkyvyttömyyseläkkeellä on noin 240 000 ja työssä noin 300 000. Viime vuonna oli TE-toimistoissa kuu-kausittain noin 37 000 osatyökykyiseksi rekisteröityä työnhakijaa, mutta työttömien työkykyongelmien määrä on useissa selvityksessä osoittautunut vieläkin suuremmaksi. Tiedämme, että heikko terveys altistaa työttömäksi joutumiselle ja vaikeuttaa uudelleen työllistymistä. Toisaalta työttömyys sinällään heikentää työkykyä. Työttömyydestä onkin tullut monelle pitkäaikaistyöttömälle välivaihe työkykyisyyden ja työkyvyttömyyden välillä.

Työttömien työkykyongelmia ei aina huomata riittävän varhain. Tällä hetkellä palvelujärjestelmämme ei pysty riittävällä tavalla tukemaan osatyökykyisten henkilöiden työllistymistä. Erityisesti työttömien mahdollisuuksia saada asianmukaista hoitoa ja kuntoutusta tulee lisätä. Työnantajat puolestaan tarvitsevat tietoa ja kannustusta osatyökykyisten rekrytointiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö on nimennyt allekirjoittaneet laatimaan selvityksen ”Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet”. Tehtävämme on koota eri tahojen ehdotusten, tilastojen, selvitysten ja muiden informaatiolähteiden keskeisimmät havainnot ja tehdä esityksiä sekä etuus- että palvelujärjestelmien kehittämiseksi. Selvityksen tulee valmistua viimeistään 31.10.2018 ja väliraportin elokuun loppuun mennessä.

Tällä hetkellä ei ole käytettävissä kokonaisvaltaista tietoa osatyökykyisten tilanteesta työmarkkinoilla, heidän siirtymistään työkyvyttömyysetuuksien ja muiden etuuksien välillä eikä myöskään palveluketjuista ja palveluiden riittävydestä ja osuvuudesta. Selvityksen tueksi käynnistetäänkin välittömästi tilasto- ja rekisteriselvitys STM:n, TEM:n, KELAn, ETK:n ja Finanssivalvonnan yhteistyönä.

Palvelujärjestelmän toimivuutta tarkasteltaessa otetaan huomioon kuntien, työeläkevakuuttajien, KELAn ja TE-hallinnon tarjoamat palvelut sekä mahdollisuudet palvelujen uudenaikaiseen järjestelyyn sote- ja maakuntauudistuksessa. Myös järjestökentän rooli ja mahdollisuudet palvelutuotannossa huomioidaan, samoin työnantajien kokeemat riskit liittyen osatyökykyisten rekrytointiin. Selvitystyön tehtävänä on myös arvioida työkyvyttömiä työttömien ja työttömyysturvaa saavien toimeentulokysymyksiä.”

Tämän selvitys avittanee ym. TEM:n hankkeita. Voi hyvin olla, että TEM:n hankkeiden johtopäätökset tuottavat lisäajatuksia mm. siitä, millä prosessilla osatyökykyisten ja muidenkin työllisyyttä edistävien järjestölähtöisten toimintojen tulee näkyä maakunnan hyte-asiakirjoissa ja linjauksissa. Niin ikään pohdinta markkinoilla olevien kasvupalveluiden ja työllisyyttä edistävien hyte-toimintojen välillä tulee olemaan samankaltaista kuin tässä selvityksessä koskien sote-palveluita. On myös mielenkiintoista, miten sote-lakien ja kasvupalvelulakien yhteensovittaminen tullaan tekemään sekä miten järjestölähtöisiin Stea-avusteisiin toimintoihin ohjaaminen asiakassuunnitelmassa ja palvelunohjauksessa tullaan koordinoimaan kasvupalveluiden rajapinnassa.

Mikäli näiden jo tiedossa olevien pilottien ja selvitysten tai mahdollisesti vielä eduskuntakäsittelystä nousevien seikkojen lisäksi tarvitaan vielä täydentävää lisäselvittämistä, ehdotan, että TEM ja STM koordinoivat lisäselvittämisen tarpeet.

Niin ikään esitän, että MMM ja STM arvioivat, millä mahdollisella prosessilla on syytä vielä yhteen sovittaa tässä raportissa tehdyt havainnot koskien Stea-avusteisia toimintoja niihin mahdollisiin havaintotarpeisiin, jotka koskevat Leader-hankkeita ja muita yleishyödyllisiä hankkeita koskien erityisesti maaseudun yhteisöllistä ja/tai elinvoimaa lisääviä järjestölähtöisiä toimintoja.

Selvityshenkilö Tuija Braxin sidonnaisuudet selvittävään aiheeseen:

Sydänliiton pääsihteeri, SOS-lapsikylät -säätiön hallituksen pj., Gramex ry:n hallituksen pj., Kirkon liikunnan ja urheilun neuvottelukunnan pj., Konserttikeskuksen valtuuskunnan pj., Yksi elämä- yhteistyöverkoston johtoryhmän jäsen, Sosiaali- ja terveystieteiden avustussasioiden neuvottelukunnan pj. ja Suomen Akateemiset Naiset ry pj. (Luetaan yhdessä -hanke), European Heart Network, Board Member

Kiitokset

Selvitystyön liikkeelle lähtöä avitti merkittävästi YTT, pääsihteeri Riitta Särkelän väitöskirja sekä hänen laaja osaamisensa. Työ ei olisi onnistunut ilman Sydänliiton hallinnon koordinaattorin Katja Hohtarin kykyä organisoida päivätyöni ja tämän selvityksen laatimat aikataulut sekä kirjoittamiseen liittyvät moninaiset haasteet. Myös kaikki haastatellut ja kuulemistilaisuuksiin osallistuneet antoivat osaamisensa käyttöönsä, usein lyhyellä varoitussajalla, mistä heille kiitokset.

Lähdeluettelo

Kirjallisuutta:

- Riita Särkelä: Järjestöt julkisen kumppanista markkinoiden puristukseen – Sosiaali- ja terveysjärjestöjen muutos sosiaalipalvelujen tuottajana vuosina 1990-2010, väitöskirja, 2016, Ensi- ja turvakotien liiton julkaisu 40
- Aaro Harju, Jorma Niemelä: Järjestöjen taloudelliset toimintaedellytykset OM 2/2011
- Aki Asola, Aaro Harju, Seppo Niemelä: Kansalaisvaikuttaminen -hanke OM 1/2007
- Katja Häkkinen, Marjo Tourula (toim.): Järjestöt ja kunta hyvinvointia edistämässä – näkökulmia järjestö-kuntayhteistyöhön, SOSTE Helsinki 2013
- Vesa Kanninen, Kalle Määtä (toim.): Taloustieteellinen näkökulma kilpailuoikeuteen. Kauppakaari, Helsinki 2001
- Heikki Halila, Lauri Tarasti: Yhdistysoikeus, Alma Talent 2017
- Matti Virén: Yleishyödylliset yhteisöt Suomessa – Verot, lahjoitukset ja avustukset tutkimuksen kohteena. Hankkeen 74, Helsinki 2014.
- Kari Lydman, Seppo Kemppinen, Ilkka Lahti, Lasse Laaksonen: Yhdistys ja säätiö: Oikeudelliset kysymykset, tilinpäätös, verotus ja hallinto, Tietosanoma Oy 2018
- Esko Romppainen: Sosiaali- ja terveysjärjestöjen oikeudellinen asema hyvinvointipalvelujen järjestämisessä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja 2007.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja maakuntauudistukseen liittyvät lakiesitykset ja -luonnokset ja valmistelumateriaali:

- Hallituksen esitys valinnanvapauslaiksi 8.3.2018
- Hallituksen esitysluonnos valinnanvapauslaiksi 22.1.2018
- Lakiluonnos asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa 19.10.2017
- Hallituksen esitys maakuntien rahoituslain täydentämisestä 18.5.2017
- Hallituksen esitys sote-palvelujen tuottajalaiksi 11.5.2017
- Hallituksen esitys valinnanvapauslaiksi 9.5.2017
- Hallituksen sote- ja maakuntauudistusta koskeva esitys 2.3.2017
- Maakunnan järjestämisen asiakirja
- Maakunnan ja kunnat edistävät hyvinvointia ja terveyttä / alueuudistus.fi
- Järjestöjen asema sote- ja maakuntamallissa, 8.3.2018 Valtioneuvoston kanslia

Muu lainsäädäntö:

- Valtionavustuslaki (688/2001) perusteluineen
- Valtioneuvoston asetus yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen (1552/2016)

- Arpajaislaki (1047/2001) perusteluineen
- Kilpailulaki, vuoden 2013 (HE40) muutosesitykset myös perusteluineen

THL:n materiaalia:

- Hyvinvointijohtaminen maakunnissa, päivitetty 8.3.2018
- Hyvinvointikoordinaattorin tehtävät, päivitetty 26.2.2018
- Opas kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä johtaville
- Hyte-kertoimet, THL.fi/hyte-kerroin

SOSTE ry:n materiaalia:

- Kannanotto ”Miten käy järjestöjen toiminta-avustuksille sotessa?”, 18.01.2018
- Järjestöbarometrit 2014 ja 2016
- Sosiaalibarometri 2018
- Järjestöt 2.0:-hankkeen keräämää tietoa maakunnista

Selvityksiä, esitelmiä ja julkaisuja:

- Sosiaali- ja terveysjärjestöjen toimintaedellytysten kehittämistyöryhmän raportti, STM raportteja ja muistioita 2014:4
- Palveluvelvoite maaseudulla, SGEI palveluiden järjestämisen työkaluna, maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, kuntaliitto ja THL, 2015
- Hyvinvoinnin edistäminen kunnassa, ARTTU2 -tutkimusohjelman julkaisusarja nro 12/2017
- Sosiaali- ja terveysalan kilpailusääntöjä arvioineen työryhmän raportti, TEM julkaisuja 30/2017
- Kunnat ja järjestöt – avustukset pohjoiskarjalaisille yhdistyksille ja kylätoimijoille 2014 ja 2015, tammikuu2017, jake-hanke.fi
- Yhdyspinnat yhteiseksi mahdollisuudeksi- selvitys lapsi- nuoriso- ja perhepalveluluiden toteuttamiseen liittyvistä yhdyspinnoista muuttuvassa toimintaympäristössä, STM raportteja ja muistioita 8/2018
- Järjestöavustusten kohdentuminen julkisen rajapintaan. (STM 9/2018)
- Vaikuttavuuden askelmerkit – työkaluja ja esimerkkejä palveluntuottajille, Sitran selvityksiä 2018
- Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti, VNK:n julkaisusarja 17/2018
- Pienten- ja keskisuurten yritysten liiketoimintaedellytykset sosiaali- ja terveysalalla, TEM julkaisuja 8/2018
- Järjestöystävällinen maakunta (alustava versio huhtikuussa 2018) Kuntaliitto, KANE, SOSTE, MLL, STM, Pohjois-Karjalan sosiaaliturvayhdistys (opastyöryhmä)
- Common Welfare Emerges as Natural, Unplanned Symbiotic Ties are Developing, Risto Harisalo, Department of Managerial studies, University of Tampere
- Verohallinnon verotusohje yleishyödyllisille yhteisöille 25.11.2016

- Matti Virtanen: Rakenteellisten kilpailun esteiden karsiminen ja kolmannen sektorin asema 2012
- Matti Virtanen: Kolmas sektori, Markkinatalous ja kilpailu (Järjestöt voimana muutoksessa/ Sosiaali- ja terveysjärjestöjen vuosikirja 2011)
- Dosentti Jorma Niemelä 11.6.2018: Järjestöjen palvelutuotannon 3-kohtainen selviytymisohjelma tulevassa sote-murroksessa www.Doktriini.fi -sivustolla
- Otso-tapaamisen tuotos toimitusjohtaja Iiro Jussila: Osuustoimintamuodon ja yleishyödyllisten yhteisöjen toiminnan edellytykset ja mahdollisuudet sosiaali- ja terveyspalveluissa 30.5.2018.
- Selvitys ”Kansalaisjärjestö jälkiteollisessa artistiyhteiskunnassa”, Ilkka Halava, Mika Pantzar ja Elisa Lukin, Stea 2018
- Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustussasioiden neuvottelukunnan arviointi- ja avustusjaosto lausunnot 31.5.2017 ja 22.12.2017
- Verotusohje yleishyödyllisille yhteisöille 25.11.2016 A206/200/2016

Haastatellut asiantuntijat sekä laajemmat kuulemiset

Pääsihteerin johdolla järjestetty valtakunnallinen työryhmä laaturekistereistä. Osallistujia paikalla n. 25	6.11.2017
Järjestökoulutus, paikalla aluekoordinaattori Antila Anne, Päijät-Häme -hanke 2.0, Lahti.	3.2.
SOTE-koulutus SOS-Lapsikylä, keskustelijoina Margit Rajahalme, SOS-Lapsikylä sr, sote-asiantuntija, Harry Lunabba, Yliopistolehtori, VTT, sos.tt, SSKH, Helsingin yliopisto, Kati Palsanen, SOS-Lapsikylä sr, kehitysjohtaja, Anne Knaapi, johtaja, varapääsihteeri, SOSTE Harry Lunabba, yliopistolehtori, Helsingin yliopisto. Kaisa Kostamo-Pääkkö, kehitysjohtaja, Poske Tiina Turkia, Lape-muutosagentti Tuija Brax, SOS-Lapsikylä sr, hallituksen puheenjohtaja ja Marja Pajulahti, SOS-Lapsikylä sr, toimitusjohtaja.	5.2.
Kumaja 2.0/ Aluekoordinaattori Kaisa Luhtala, Kumaja-verkosto, Heikki Majava, toiminnanjohtaja, Helsingin ja Uudenmaan Näkövammaiset, Anneli Iltanen, puheenjohtaja, Helsingin ja Uudenmaan Näkövammaiset.	15.2.
Ensi- ja turvakotien liitto ry, pääsihteeri Riitta Särkelä. Tapaamisten lisäksi Riitta Särkelä on antanut merkittävästi aikaansa ja osaamistaan tekstin kommentointiin.	15.2. ja uudelleen 27.3.
Sovala, Markus, muutosjohtaja, maakuntauudistus ja Aronkytä, Timo, muutosjohtaja, sosiaali- ja terveystalouden uudistus.	19.2.
Professori Tiina Laatikainen, Itä-Suomen yliopisto.	19.2.
Valtiovarainministeriö, hallintopolitiikan alivaltiosihteeri, maakunta- ja soteuudistuksen projektijohtaja Päivi Nerg.	20.2.
Oikeusministeri Antti Häkkäsen kanssa.	20.2.
Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) pääjohtaja Juhani Jokinen ja tutkimusjohtaja, yksikön päällikkö Martti Virtanen.	21.2.
Eduskunnan vapaaehtoistoiminnan tukiryhmä /vapaaehtoistyön ja sote-palveluiden yhdistämisestä, paikalla n. 10 kansanedustajaa, puheenjohtajana, kansanedustaja Anne Kalmari ja sihteerinä kansalaisfoorumin pääsihteeri Leo Stranius.	21.2.
Stea johtaja Kristiina Hannula ja erityisasiantuntija Tea Jansson. Keskusteluja jatkettu sähköpostitse.	22.2.
Järjestöjen rooli sote- ja maakuntamallissa 26.2. johtaja Johanna Suurpää, neuvotteleva virkamies Niklas Wilhelmsson, erityisasiantuntija Maria Wakeham-Hartonen ja asiantuntija Liisa Männistö sekä korkeakouluharjoittelija Mari Henttinen, Oikeusministeriö.	26.2.
OKM/Nuoris- ja liikuntapolitiikan osasto Ylijohtaja Esko Ranto.	26.2.
VTM Lauri Korkea-aho, Hyvinvointialan liiton elinkeinopoliittinen toimikunta pj., viestintä- ja yhteiskuntasuhteiden johtaja, Attendo.	27.2.
SOSTEn edustajat/maakuntavaikutus 2.0. Puheenjohtajina pääsihteeri Vertti Kiukas ja johtaja, varapääsihteeri Anna Knaapi, SOSTE ja paikalla erityisasiantuntija Ritva Varamäki ja johtava erityisasiantuntija Tarja Bergström.	27.2.
Järjestölähtöinen SOTE vaikuttamisryhmän kokous, puheenjohtajana toiminnanjohtaja Sari Aalto-Maturi, Mielenveysseura.	28.2.

Pyöreän pöydän keskustelu: Vapaa kansalaisyhteiskunta 2030 – järjestöjen autonomia nyt ja tulevaisuudessa/Tuija Brax puheenvuoro selvitystyöstä, tavoitteista ja fokuksista, puheenjohtajana pääsihteeri Kristiina Kumpulainen, SPR ja osallistujia keskeisistä ministeriöistä, Steasta ja järjestöistä.	5.3.
Varatoimitusjohtaja Hanna Tainio, Kuntatalo.	7.3.
Hallitusneuvos Elise Pekkala, TEM.	14.3.
Toimitusjohtaja Timo Kietäväinen, KEVA.	16.3.
STM, NCD-verkosto puheenjohtajana Taru Koivisto. Osallistujina THL:sta Peltonen Markku, Kilpi Terhi, Laatikainen Tiina, Jousilahti Pekka, Solin Pia, Suvisaari Jaana ja Ståhl Timo, Duodecim Rautalahti Matti, Mielenterveysseura Aalto-Matturi Sari, Diabetesliitosta Juvakka Janne ja Sari Koski, Syöpäjärjestöstä Karjalainen Sakari ja Ollila Eeva, Aivoliitosta Niemi Ville ja Viljanen Tiina, Hengitysliitto Markku Hyttinen, Filhasta Vasankari Tuula ja Pyykkölä Päivi, Vertio Harri ja Sydänliitosta Tuija Brax ja Marjaana Lahti-Koski, STM:stä Koivisto Taru, Sarlio Sirpa, Larivaara Meri, Hätönen Heli ja Satu Leino.	19.3.
Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta (KANE) Kristiina Kumpula, Suomen sosiaali ja terveys SOSTE ry (pj.), Jyrki Nissilä, ulkoasiainministeriö, Marja N. Pulkkinen, opetus- ja kulttuuriministeriö, Leena Seitovirta, sisäministeriö, Kirsi-Maria Malmilund, sosiaali- ja terveysministeriö, Päivi Järvinen, työ- ja elinkeinoministeriö, Markku Mölläri, valtiovarainministeriö, Riitta Rönn, ympäristöministeriö, Arto Koski, Suomen Kuntaliitto ry, Arttu Saarinen, Turun yliopisto, Kaisa Leikola, Suomen Partiolaiset ry, Anna Munsterhjelm, Suomen Nuorisoyhteistyö - Allianssi ry, Sari Aalto-Matturi, Suomen Mielenterveysseura ry, Vappu Taipale, Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto ry, Mari Pennanen, Svenska Studieförbundet r.f., Tauno Linkoranta, Suomen Kylätoiminta ry, Jyrki Lohi, Miesjärjestöjen keskusliitto ry, Leo Stranius, Kansalaisareena ry, Sakari Möttönen, Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry, Maria Wakeham-Hartonen, oikeusministeriö (pääsihteeri), Liisa Männistö, oikeusministeriö (siht.), Mari Henttinen, oikeusministeriö (siht.), Niklas Wilhelmsson, oikeusministeriö. Kutsutut asiantuntijat: Tuija Brax, selvityshenkilö, Arto Jääskeläinen, oikeusministeriö, Paula Laine, Sitra, Kaisa Oksanen, valtioneuvoston kanslia, Venla Salmi, oikeusministeriö.	20.3.
Apulaispormestari Sanna Vesikansa.	20.3.
Icehearts, Teemu Vartiamäki ja Ville Turkka.	20.3.
Olympiakomitea Ilmari Nalbantoglu ja Petri Heikkinen (liikunta)järjestöjen aseman sote-uudistuksessa tiimoilta.	27.3.
Neuvotteleva virkamies, asiantuntija Heli Hätönen, STM.	27.3.
Kuuden lapsi- ja perhejärjestön toiminnanjohtajan (MLL; Ensi- ja turvakotien liitto, Suomen Vanhempainliitto, Pelastakaa Lapset, Väestöliitto)kesken säännölliset vaikuttamistyön tapaamiset.	28.3.
Hankejohtaja Pirjo Marjamäki, sote-osallisuus, Uusimaa 2019.	28.3.
Maaseutunäkökulma sote-järjestö selvitystyöhön Kansalaistoiminta ja hyvinvointi –verkoston erityisasiantuntijat Mari Kattilakoski Itä-Suomen yliopisto ja Heli Walls Suomen Kylät ry.	5.4.
Pääjohtaja, OP Osuuskunnan toimitusjohtaja Timo Ritakallio.	5.4.
Europarlamenttikko ja Marttaliiton pj Sirpa Pietikäinen.	5.4.
Eveliina Vigelius, asiantuntija, elinkeinoasiat, Hyvinvointialan liitto, ja toimitusjohtaja Ulla-Maija Rajakangas.	6.4.

Kati Myllymäki Lääkäriliitto, toiminnanjohtaja.	9.4.
Jorma Niemelä, YTT, dos., Satu Ahlman, Graziella Vartola ja Hanna Hauta-Aho.	10.4.
Vesote-hanke (toimijoina Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri ja 9 muuta aluetta sekä 5 valtakunnallista järjestö- ja asiantuntijatoimijaa, VESOTE-hankkeessa päävastuu ja koordinointi on UKK -instituutilla, ja hanketta toteuttamassa ovat alueellisina. Hankkeen toteutusaika on 1.1.2017-31.12.2018. Etelä-Savon Liikunta Ry, Heino Lipsanen ja aluejohtaja Aino-Maija Siren.	11.4.
Pääsihteerin johdolla järjestöjen keskustelutilaisuus järjestöjen roolista uudessa sote- ja maakuntamallissa, paikalla 56 järjestöosallistujaa.	11.4.
Terveystalon johtava ylilääkäri Juha Tuominen.	12.4.
Kansanterveyspäivät 13.4.2018 THL:ssä. Alustajina mm. THL:n pääjohtaja Juha Eskola ja professorit Erkki Vartia ja Tiina Laatikainen. Tilaisuuden pääätteksi selvityshenkilön näkökulma järjestöjen roolista hyte-työssä.	13.4.
Valtiovarainministeriön muutosjohtaja Kari Hakari, Sote-muutosjohtaja.	19.4.
Sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuuleminen, järjestöt lasten ja nuorten tukena, pj. Krista Laine.	
Johtava asiantuntija Timo Ståhl, THL.	20.4.
Yhdistystoiminnan tulevaisuus uudessa Päijät-Hämeessä. Puhujina ja keskusteluissa mukana mm. muutosjohtaja Seppo Huldén, Päijät-Hämeen liitto ja Hankejohtaja Ismo Rautiainen, Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymä sekä Toiminnanjohtaja Monna Helen, Asikkalan 4H yhdistys.	24.4.
Lastensuojelun Keskusliiton hallituksen kokous/järjestöjen toimintamahdollisuuksista uudessa sote-mallissa, puheenjohtaja Pentti Arajarvi ja toiminnanjohtaja Hanna Heinonen.	25.4.
Ministeri Annika Saarikko ja erityisavustaja Hanna-Maija Kause.	26.4.
KANE sekä maakuntaopas-työryhmän edustajat 27.4.: osallistujat Tuija Brax, selvityshenkilö, Sari Aalto-Matturi, Suomen mielenterveysseura (KANE), Liisa Partio, MLL (KANE), Päivi Kurikka, Kuntaliitto (KANE ja opastyöryhmä), tbc, Kirsi-Maria Malmund, STM (KANE) ja Niklas Wilhelmsson, OM/KANE, Maria Wakeham-Hartonen, OM/KANE, Liisa Männistö, OM/KANE (opastyöryhmä), Riitta Kittilä, SOSTE (opastyöryhmä) Matleena Pekkanen, Pohjois-Karjalan sosiaaliturvayhdistys (opastyöryhmä) > Skypen kautta, Mari Henttinen, OM/KANE.	27.4.
Keski-Suomen vaikuttavat järjestöt -hankkeessa, joka on yksi Järjestö 2.0 -maakunnallisista hankkeista. Anne Astikainen, Järjestöjen muutosagentti, Keski-Suomen Vaikuttavat järjestöt, Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry/Ilmoittautuneita on yhteensä 80.	3.5.
STM-sote-erillisvalmistelun johtoryhmä.	7.5.
Maakuntauudistuksen osallisuusverkoston tapaaminen/maakuntajohtajat, ministeriöiden edustajat sekä Kuntaliiton edustajat ja pj. Kirsi Varhila, osastopäällikkö, STM.	9.5.
STM Sote-palvelumuutosjohtajien kokous: Markku Tervahauta, johtaja, STM, pj.	16.5.
NCD-verkoston jäsenet ja puheenjohtaja Taru Koivisto.	17.5.
Sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen parlamentaarinen seurantaryhmä ja pj. perhe- ja peruspalveluministeri Annika Saarikko.	17.5.
Alviina Alametsa, Mielenterveysseura.	18.5.

STEA neuvottelukunta Brax Tuija, pj., Räsänen Pekka, vpj. jäsenet: Ervasti Kaijus, Guttorm Juha, Hemgård Lisbeth, Hytönen Pia, Hytönen Pia , Juvakk Jannea, Karjalainen Pirkko, Markkula-Kivisilta Hanna, Pantzar Juha, Raunio Sonja Särkelä Riitta, Tervonen Sari ja STEAn edustajat: Hannula Kristiina, johtaja, Kairesalo Liisa, viestintäpäällikkö, Seemer Kristian, valvontapäällikkö, Tuomi Marja, arviointi- ja kehittämispäällikkö, Varjonen Elina, vs. valmistelupäällikkö, Jylhä Kirsi, avustusvalmistelija, neuvottelukunnan ja jaoston sihteeri, Pajari Niina, avustusvalmistelija, neuvottelukunnan ja jaoston sihteeri sekä Halava Ilkka, tulevaisuustutkija.	21.5.
Sosiaali- ja terveysministeri Pirkko Mattila.	22.5.
Sosiaali- ja terveysvaliokunta, asiantuntijakuuleminen/Järjestöjen näkökulma muodostuvaan palvelukokonaisuuteen.	23.5.
Edistetään terveyttä ja hyvinvointia sekä vähennetään eriarvoisuutta tueksi kootun pyöreän pöydän asiantuntijat, Säätytalo.	24.5.
Hyvinvointialan liiton järjestöverkoston seminaari aiheena järjestöjen paikka sote- ja maakuntarakenteissa.	25.5.
Ensi- ja turvakotien liiton liittohallitus, pj. Tuula Haatainen.	25.5.
Pellervon taloustutkimus PTT (konsortion edustajataho). toimitusjohtaja Iiro Jussila ja liiketaloustutkija Kirsi Noro.	25.5.
Sotesisaret, emäntänä Kelan pääjohtaja Elli Aaltonen, aiheena sote ja kolmas sektori.	5.6.
A-Klinikasäätiö ja oikeusministeriön seminaari, Säätytalo.	6.6.
Hyvinvointialan liiton elinkeinoasiain valiokunnan jäsenet ja pj. Lauri Korkeaoja.	6.6.
Järjestö 2.0-maakuntahankkeiden verkostotapaaminen, toimihenkilöt.	7.6.
Vanhustyön keskusliiton jäsenjärjestöjen johtajat ja hallinto.	12.6.
Muutosjohtajat tapaaminen: Aija Tuimala ja Merja Tepponen Etelä-Karjala, Harri Jokiranta ja Asko Peltola Etelä-Pohjanmaa, Hanna Makkula ja Risto Kortelainen sekä Sami Sipilä Etelä-Savo, Jaana Korhonen ja Maire Ahopelto Kainuu, Matti Lipsanen ja Jukka Lindberg Kanta-Häme, Eija Kellokoski-Kari, Jussi Rämetsä ja Jyrki Kaipoinen Keski-Pohjanmaa, Mikael Palola Keski-Suomi, Johanna Viita, Tuula Kock, Lauri Lamminmäki Kuntaliitto, Jussi Lehtinen, Kymenlaakso, Marja Perälä ja Miia Palo Lappi, Päivi Nurminen, Jaakko Herrala ja Jukka Alasentie Pirkanmaa, Varpu Rajaniemi, Marina Kinnunen, Jukka Kentala ja Kaj Suomela Pohjanmaa, Jarno Turunen, Pohjois-Karjala, Leila Pekkanen, Elsa Paronen ja Tarja Miettinen Pohjois-Savo, Marjukka Manninen, Sirkku Pikkujämsä ja Kimmo Hinnon Pohjois-Pohjanmaa, Seppo Huldén ja Ismo Rautiainen Päijät-Häme, Timo Vesiluoma ja Jukka Mäkilä Satakunta, Timo Aronkytö ja Markus Sovala Uusimaa, Antti Parpo ja Laura Leppänen Varsinais-Suomi, Sinikka Salo ja Jaana Räsänen STM, Kari Hakari, Lotta Mattsson, Anu Hernesmaa, Ville-Veikko Ahonen, Sonja Manssila ja Anne-Marie Välikangas, VM sekä Tuula-Riitta Markkanen ja Katja Kolehmainen, Muutosjohtajien Akatemia.	12.6.
Sarita Friman, erityisasiantuntija, STM	18.6.
Politiikan kulmapöytä keskustelutilaisuus, SOSTE	20.6.
Yhdistyspäivä/Pirkanmaan maakuntavalmistelijoiden tapaaminen, Soten toiminta, Milja Koljonen, Eeva Halme, Tanja Koivumäki, Jaakko Herrala, Kirsi Siltanen, Anu Vähäniemi, Annukka Ruokolainen, Essi Vallbacka, Titta Pelltari ja Soile Ridanpää-Vuolle Pirkanmaa2019, Mervi Janhunen-Ruusuvuori ja Anne Myllylä Settlementti Tampere, Ville Turcka ja Teemu Vartiamaäki Icehearts, Kati Rikala Osviitta, Ari Tiensuu Tukitalo, Laura Räisänen MLL, Tomi Kuhanen ja Katja Wallenius Järjestö 2.0, Anu Havas Nääsville, Mari Uusi-Niemi Punainen risti, Pilvi Kuitu Kulttuuri Piipoo, Ulla Harala, Hämeenmaan Sydänpiiri ja Sari Mäkinen PSHP	21.6.

Sydänsoteriihet, Sydänliitto. Ohjelmassa sekä sydänspesifejä teemoja kuten Tulppa-kuntoutus ja Neuvokas perhe ja sen lisäksi kuitenkin selvitystyöhön liittyvä yleinen sote-uudistusosio.	
Sydänsoteriisi valtakunnallinen, Helsinki. Puhujina Sydänliiton puheenjohtaja, sisäministeri Paula Risikko, Sydänliiton kunniapuheenjohtaja, professori Jussi Huttunen, Sydäntutkimussäätiön puheenjohtaja, professori Markku S. Nieminen ja professori Matti Uusitupa sekä Sydänliiton pääsihteeri Tuija Brax.	26.1.2017
Sydänsoteriisi Savo, Kuopio puhujina Petri Rintamäki, Savon sydänpiirin puheenjohtaja, lakiasiainjohtaja, Itä-Suomen yliopisto, Paula Risikko, Suomen Sydänliiton puheenjohtaja, sisäministeri, Antti Kivelä, LL, apulaisylilääkäri, Kuopion kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Pekka Puustinen, LT, MBH Pohjois-Savon maakunnallisen Hyte-työryhmän puheenjohtaja ja Tuija Brax, Suomen Sydänliiton pääsihteeri.	30.10.2017
Sydänsoteriisi Satakunta, Pori puhujina Paula Risikko, Suomen Sydänliiton puheenjohtaja, sisäministeri, Terttu Nordman, Satasoten muutosjohtaja, Tuija Brax, Suomen Sydänliiton pääsihteeri Juhani Tiitinen, Satakunnan sydänpiirin puheenjohtaja ja Kaisa Viitanen, kokemustoimija, vertaistukihenkilö. Lisäksi mukana Satakunnan maakuntajohtaja Asko Aro-Heinilä, Jukka Mäkilä ja Timo Vesiluoma, Satakunnan sairaanhoitopiirin johtajaylilääkäri Ermo Haavisto ja hallintoylihoitaja Paula Asikainen ja Sairaanhoitopiirin hallituksen pj Tapio Uusitalo.	13.11.2017
Sydänsoteriisi Varsinais-Suomi, Turku puhujina Janina Andersson, Järjestöhanke 113, Paula Risikko, Suomen Sydänliiton puheenjohtaja, sisäministeri, Juhani Airaksinen, professori, TYKS, Antti Parpo, sote-muutosjohtaja Varsinais-Suomi, Tuija Brax, Suomen Sydänliiton pääsihteeri ja Hanna Järvinen, V-S Sydänpiiri puheenjohtaja.	13.2.2018
Sydänsoteriisi Pohjois-Pohjanmaa, Oulu puhujina Paula Risikko, Suomen Sydänliiton puheenjohtaja, sisäministeri, Marjukka Manninen, Pohjois-Pohjanmaan maakunta- ja soteuudistuksen muutosjohtaja, Sirpa Hyyrönmäki, Projektityöntekijä VESOTE-hanke/PpsHP ja Markku Tapper, opetusneuvos, sydänvertaistukihenkilö sekä Tuija Brax, Suomen Sydänliiton pääsihteeri ja Päivi Hirsso, PPSHP perusterveydenhuollonyksikön johtaja, Pohjois-Pohjanmaan Sydänpiiri ry:n puheenjohtaja. Osallistujina mm. PPSHP valtuuston puheenjohtaja Anne Huotari, Maakuntavaltuuston jäsen Hanna Saari, Pohjois-Pohjanmaan liitto Pauli Harju, sairaanhoitopiirin valtuutettu, Oulunkaarenkuntayhtymän valtuutettu Maire Turtinen ja PPSHP hallituksen jäsen ja Oulun kaupunki, Pohjois-Pohjanmaan maakuntavaltuusto Latekoe Lawson Hellu. Lisäksi haastateltu järjestöystävällinen Pohjois-Pohjanmaa 2.0 -hanke projektipäällikkö, järjestöagentti 2.0 Helena Liimatainen.	26.3.2018

