

VÄLIRAPORTTI MINISTERI SAARIKON
TOIMEKSIANNOSTA TEHTÄVÄSTÄ
YLEISHYÖDYLLISIÄ YHTEISÖJÄ SOTE-
JÄRJESTELMÄSSÄ KOSKEVASTA
SELVITYKSESTÄ



Selvityshenkilö, pääsihteeri Tuija Brax
25.4.2018

Väliraportti Ministeri Saarikon toimeksiannosta tehtävästä yleishyödyllisiä yhteisöjä sote-järjestelmässä koskevasta selvityksestä

Esipuhe ja yhteenveto selvityksen esityksistä

Sote-uudistus vaatii sote-järjestöjä tunnistamaan muutoksen vaikutukset siihen, onko järjestön työ jatkossa markkinaehtoista palvelutuotantoa vai järjestölähtöistä terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä. Myös kuntien, maakuntien ja sosiaali- ja terveysministeriön 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 sinänsä lukuisat ja tärkeät mutta kohtuudella toteutettavissa olevat tarkennus- ja lisätoimiesitykset toteutetaan.

Kiireellisimpiä näistä esityksistä ovat ne, joilla voidaan parhaillaan käynnissä olevassa sote-lakien eduskuntakäsittelyssä selkeyttää järjestöjen tilannetta. Näitä ovat etenkin esitykset 1-4, jotka koskevat järjestöjen paikallisia osallistumismahdollisuuksia ja rahoitusta sekä esitysten 7 ja 8 muodostama kokonaisuus, joka koskee sitä, kuinka maakunnan johtamisessa tunnustetaan järjestölähtöisen työn merkitys ja asema. Myös esitys 16 liittyy käynnissä olevaan eduskuntakäsittelyyn.

Muutokset, jotka koskevat valtakunnallista yleishyödyllisten kansalaisjärjestöjen valtionavustusjärjestelmää, tulee laittaa kiireellisesti valmisteluun joko Steassa, STM:ssä tai VN:ssä. Näiden esitysten 5,6,12,13 ja 19 on syytä olla toteutettuna silloin, kun valmistellaan avustuspäätöksiä koskien vuotta, jolloin valinnanvapaus on laajasti käytössä. Osassa näitä muutoksia järjestöjen rooli on merkittävä joko yhteistyötahona tai oman toiminnan ohjaamisessa alan itsesäätelyn ja koulutuksen avulla.

Muut esitykset liittyvät sote-uudistuksen toimeenpanoon, johon ei tarvita uutta säädöspohjaa tai vaativat normaalitahtista lainvalmistelua, joka ei ole sidottu suoraan sote-lakien käsittelyyn (esitys 17).

Seuraavassa selvityksen esitykset kiteytettyinä siinä järjestyksessä, kun ne esiintyvät selvityksessä. (Niiden perässä on suluissa 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.b.)

4. 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)
5. 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.)
6. Stean ja muiden valtionapuviranomaisten on niin ikään osattava tehdä oma arvionsa yllä kuvatusta tilanteesta ja pystyttävä kuvamaan arviointikriteereitään julkisesti. (2.2.b.)
7. Maakunnan on senkin tunnistettava edellä kuvattu jako, mutta mikä vielä tärkeämpää, roolinsa sote-palvelumarkkinoiden rajojen ja rajapintojen määrittäjänä. Maakuntien on ymmärrettävä, että sen moninaisista keinoista ohjata sote-markkinoita omalla alueellaan seuraa, että maakunnat voivat olla keskenään hyvin erilaisia sen suhteen, mitä maakunnassa katsotaan tuotettavan markkinoilla ja mitä järjestölähtöisesti toimintoina. (2.2.c.)
8. Jokaiseen maakuntaan on osana hyte-kertomusta laadittava julkinen lista maakunnassa tunnistetuista järjestölähtöisistä hyte-toiminnoista. (2.2.c.)
9. Kuntien on osattava hyte-kertomuksessaan niin ikään tunnistaa, miten jako markkinaehtoiisiin palveluihin ja järjestölähtöisiin toimintoihin vaikuttaa kunnan hyte-työhön. (2.2.d.)
10. Maakunnan liikelaitoksen (ja osaltaan sote-keskusten) vastuulla olevassa asiakassuunnitelmien laadinnassa ja palveluohjauksessa on tunnettava samainen jako, mutta myös osattava varsinaisen palveluketjua täydentäen neuvoa asiakkaille, mitä järjestölähtöisiä hyte-toimia maakunnassa on tarjolla juuri asiakkaan tilanteeseen mahdollisesti sopivasti. (2.2.e.)
11. Palveluohjausta ja asiakassuunnitelmaa varten on STM:ssä laadittava yhtenäiset käytännöt koskien käytettävää terminologiaa silloin kun neuvotaan varsinaisen palveluketjun rinnalle järjestölähtöiseen toimintaan. (2.2.e.)
12. Steassa on linjattava uudestaan se, miten lainsäädännön vaatimusta vähäistä suuremman kilpailuhaitan syntymisen kiellosta on sovellettava samalla lailla kuin muissakin Veikkausvoittovaroja jakavissa valtionapuelimissä sekä yleisimmin valtionapulain piirissä. (2.2.f.i)
13. Vähäistä suuremman kilpailuhaitan arviointia varten on perustettava soft law-perustainen asiantuntijaelin, joka kutsuttaisiin koolle noin maakuntavaalikauden puolessa välissä arvioimaan sille lähetettyjä väitteitä järjestöavustusten vähäistä suuremman kilpailuhaitan aiheuttamisesta. Asiantuntijaelimelle varataan resurssit tehdä tarvittaessa markkinatutkimuksia. Ennen asiantuntijaelimeen asian saattamista tulee väitteen tekijän ja väitteen kohteen pyrkiä löytämään neuvottelemalla ratkaisu, jolla järjestölähtöistä toimintaa voitaisiin maakunnassa jatkaa riittävän kilpailuneutraalisti. (2.2.f.ii.)
14. On perustettava pelifuusion yhteydessä jo linjattu yhtenäinen valtionapuviranomainen, jotta sote-uudistuksen myötä entisestään kasvanut tarve järjestöavustusten yhteismitallisesta myöntämisestä toteutuu. (ns. pelifuusiouudistus 2.0) (2.2.f.iii.)
15. 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. (2.3.)

16. Selvityksessä ehdotetaan poistettavaksi sosiaalihuoltolain kirjoitustavasta johtuva epäselvyys siitä, mitä itse asiassa tarkoitetaan siirrettäväksi asiakassetelin piiriin, kun sen pakolliseen piiriin ehdotetaan siirrettäväksi sosiaalinen kuntoutus. (2.3. loppuosa)
17. 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 maallikkoluottamushenkilöiden erittäin suurta vastuuta sote-uudistuksen myötä tapahtuvan toimintaympäristön muutoksessa tilanteessa, jossa järjestön valintoja valmistelee ja toimeenpääsee palkallinen ammattihenkilökunta. (2.4.)
18. 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 -hankintaa, de minimis-sääntelyn tai kilpailutusrajojen alle jäävää hankintaa sekä erilaisia hankintalain uusia neuvottelumenettelyjä, jotka mahdollistavat mm. allianssimenettelyn käytön. (2.5.)
19. Esitetään, että järjestöt 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 tilanteessa, joissa järjestö hakee avustusta toimintaan, jossa neuvotaan ihmisiä valinnan vapauden käytössä tai annetaan tahi kerätään tietoa tai arvioita palveluiden laadusta. Mikäli sidonnaisuudet näyttäisivät vaarantavan tämän kaltaisen toiminnan luotettavuuden, ei toimintoa tule avustaa. Vielä tähdennetään, ettei kumppanuutta saa käyttää keinona yrittää pukea taloudellinen sopimussuhde esim. yritysvastuuta toteuttavaksi sponsoroinniksi. (3.)

Toimeksiannosta ja väliraportin jälkeen tehtävästä työstä

Sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannossa annettiin selvityksentaustaksi ja tavoitteeksi seuraavaa:

Sote- ja maakuntauudistukset muuttavat nykyistä sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmää ja sen toimintaympäristöä. Vastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä siirtyy 1.1.2020 lukien maakunnille. Perustettavien 18 maakunnan lisäksi sote-palveluiden järjestämisessä toimijoina tulevat olemaan 5 sote-yhteistyö-alueita, 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 terveyspalveluiden 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 terveysalan järjestöjen kannalta merkittävin muutos on sosiaali- ja terveyspalvelujen 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 edistämiseksi 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. Toimeksianto voidaan täsmentää tai rajata, mikäli työn eteneminen, vireillä olevien muiden selvitysten tai sote-valmistelun eteneminen sitä edellyttää. Täsmennyksistä sovitaan erikseen.

Työn väliraportissa vastataan asetettuihin kolmeen tarkentavaan kysymykseen niiden asettamisjärjestyksessä. Loppuraporttiin, joka valmistuu tämän vuoden kesäkuun loppuun mennessä, tullaan lisäämään vielä esimerkkejä yksittäisten järjestölähtöisten toimintojen edessä olevasta muutoshaasteesta sekä järjestöjen omistamaan palvelutuotantoon liittyvistä koulutus- ja kehityshaasteista. Lisäksi väliraportin havaintoja ja esityksiä tullaan muokkaamaan ja täydentämään väliraportista saadun palautteen pohjalta. Vielä tullaan esittämään näkemys siitä, kuinka järjestökenttä voi osallistua sote-uudistuksen arjessa maakunnan ja kuntien kanssa tehtävään yhteistyöhön sen jälkeen, kun nyt ripeällä vauhdilla käynnistetty Stean ”mukana muutoksessa 2.0.”- avustusohjelma on päättynyt.

Väliraportin sisällysluettelo

1. Mitkä ovat yleishyödyllisten yhteisöjen toimintamahdollisuudet hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä?	7
1.1. Kysymyksen taustoittaminen	7
1.1.a. Lähtökohdista koskien yhdistysten saamia paikallisia toiminta-avustuksia ja hyte-työn roolista kunnassa ja maakunnassa	7
1.1.b. Kuntien toiminta-avustusten merkityksestä	11
1.1.c. Kuntien ja maakuntien yhteistyörakenteista.....	13
1.2. Ratkaisuehdotuksia koskien sote-järjestöjen toimintamahdollisuuksien turvaamista hyte-työssä 14	
1.2.a. Maakuntien toimivalta ja tehtävä järjestöavustusten osalta on kirjattava lain perusteluihin tai eduskunnan mietintöön yksiselitteiseksi	14
1.2.b. Tietopohja järjestöjen paikallisista toiminta-avustuksista osaksi sote-uudistuksen tiedolla johtamista.....	15
1.2.c. Vastuuhenkilön nimeäminen sekä järjestöyhteistyöhön että hyte-toimintoihin joka maakuntaan ja kuntaan.	16
2. Millä kriteereillä määritellään sellaisten järjestöjen toiminta, jolla on rajapintoja sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen että palvelutuotantoon? Miten näiden toimijoiden resurssit voidaan turvata? 17	
2.1.1. johdatus järjestölähtöisiin hyte-toimintoihin.....	17
2.1.2. Sote-uudistus muuttaa järjestölähtöisten hyte-toimintojen rajapintoja.....	18
2.1.3. Voiton tavoittelu ei ole ratkaiseva tekijä arvioitaessa rajapintaa.	20
2.1.4. EU-oikeudellisesta arvioista koskien ei-taloudellista toimintaa.....	20
2.1.5 Jo nykyinen valinnan vapaudesta riippumaton rajapinta markkinaehtoisen ja järjestölähtöisen toiminnan välillä on jatkossakin merkittävä ja sen esiintyminen tulee todennäköisesti yleistymään.....	21
2.1.6. Rajapinnan ylittävistä linkeistä tai liittymäkohdista	21
2.1.7. Järjestölähtöisen toiminnan rajapinta julkisen vallan vastuulla oleviin palveluihin	22
2.1.8. Maakunnan työkalut ohjata hyte-työtä ja sen rajapintoja suhteessa palveluntuottajiin ja järjestölähtöisiin hyte-toimintoihin.....	23
2.1.9. STM:n ohjauksella	27
2.2. Mitä yllä kuvatusta seuraa järjestölähtöisille toiminnoille rajapinnassa? (kohdat a-f)	27
a) Järjestön on tunnistettava omien rajapintatoimintojensa laatu joko palveluksi tai toiminnoksi. 27	
b) Stean ja muiden valtionapuviranomaisten on tehtävä oma arvionsa hakijan arvioon ja muuhun tietoon.	29
c) Maakunnan on tehtävä oma arvionsa palveluiden ja järjestölähtöisten toimintojen rajasta. Lisäksi tarvitaan julkinen lista järjestölähtöisistä toiminnoista.....	30
d) Kuntien on osattava niin ikään tunnistaa järjestöjen rooli hyte-työssä ja laajemmin kunnan elinvoimaisuustyössä.....	31
e) Maakunnan listaa järjestölähtöisistä hyte-toiminnoista tarvitaan myös tiedolla johtamiseen sekä asiakassuunnitelmien ja palveluohjauksen tarpeisiin.	32

e.i. Tiedolla johtaminen.....	32
e.ii. Asiakassuunnitelma ja palveluohjaus	33
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.	35
f.i. vähäistä suuremman kilpailuhaitan arvioinnista.....	35
f.ii. Tarvitaan asiantuntijaelin arviomaan vähäistä suurempaa kilpailuhaittaa hyte-toiminnassa..	40
f.iii. Rahapelifuusioon liittyvä ns. 2.0 -uudistus yhtenäisestä valtionapuja jakavasta viranomaisesta on sote-uudistuksen myötä toteutettava.....	43
f.iv. Mitä myötäseuraa esittämästäni mallista koota kilpailuneutraliteettiväitteet kerran maakuntavaalikaudessa kootusti arvioitavaksi ja siitä, että kilpailuneutraliteettia arvioidaan yhtenevästi?	44
2.3. Mitä piirteitä on tunnistettavissa järjestölähtöisissä palveluissa?	45
2.4. Järjestötoiminnan vastuista yhdistyslain ja vapaaehtoisuuden näkökulmasta	49
2.5. Palveluita, joille ei löydy markkinoita tai joissa on muita piirteitä, miksi ne eivät lukeudu valinnanvapauden muodostamille markkinoille tai hankintalain peruskilpailutuksiin.....	49
a) SGEI-palvelut eli Palveluvelvoite	50
b) De minimis-hankinta tai alle kansallisen kynnyksarvon oleva hankinta	51
c) Neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely ja innovaatiokumppanuus -uuden hankintalain tuntemat mahdollisuudet voivat toimia pohjana ns. allianssimalleihin.....	52
3. Millaisia mahdollisuuksia yleishyödyllisillä yhteisöillä on toimia kumppanina yksityisen tai julkisen sektorin palveluntuottajalle tai muille yleishyödyllisille sote-toimijoille?	52

1. Mitkä ovat yleishyödyllisten yhteisöjen toimintamahdollisuudet hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä?

1.1. Kysymyksen taustoittaminen

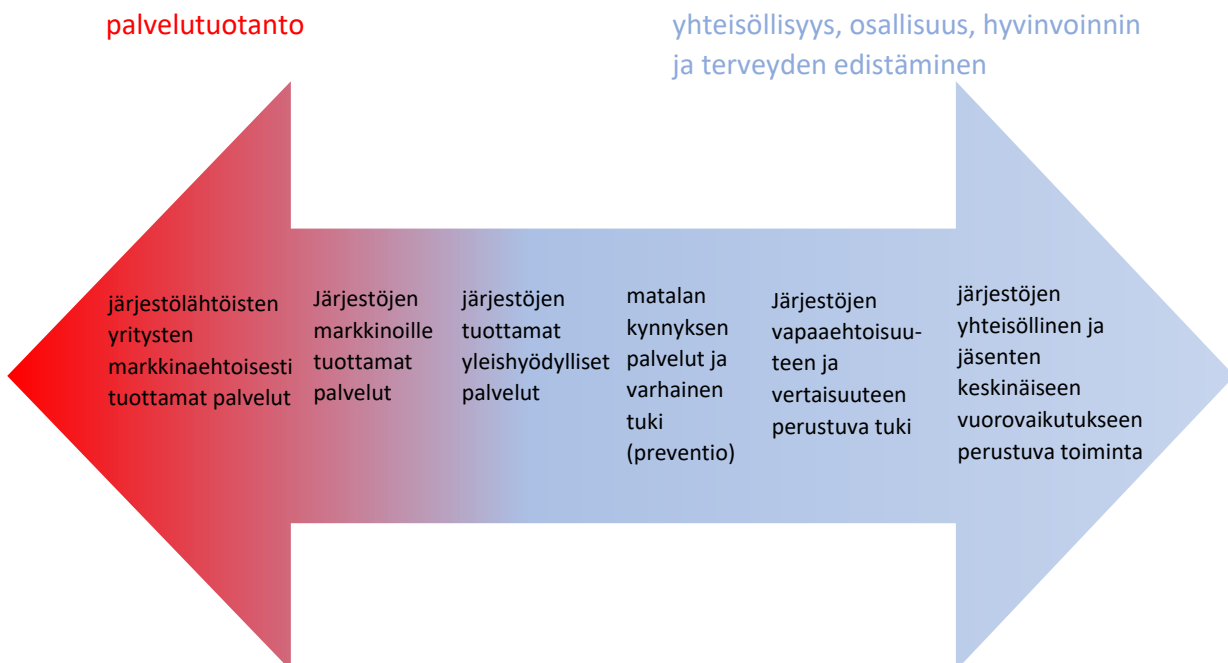
1.1.a. Lähtökohdista koskien yhdistysten saamia paikallisia toiminta-avustuksia ja hyte-työn roolista kunnassa ja maakunnassa

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, SOSTE 2016)



Sote- järjestöjen kattojärjestö Soste ry:llä 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 edistämässä, etenkin paikallistasolla. Muutokset kunta- ja maakuntatason toimintaedellytyksissä heijastuvat tosin myös laajemmin koko järjestökentän toimintamahdollisuuksiin myös valtakunnallisesti.

Nykyisin järjestöjen paikallistason tärkein kumppani ja rahoittaja on kunta ja/tai kuntayhtymät ja 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 yhteisöiden toimintamahdollisuuksista hyte-työssä sote-uudistuksen myötä, nousee ensimmäisinä tarkasteluun se, miten 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 terveystalouden 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 myötä tämä vakiintunut yhteistyöpinta muuttuu sikäli ratkaisevasti, että 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.

Maakunnalla on silläkin jatkossa roolinsa 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 heikkenemiseen 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 samankaltaisesti kirjoitettu yhteistyövelvoite yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa kuin mitä kunnille on säädetty oman hyte-työnsä suunnitellussa. Tämä sinänsä erittäin tärkeä parannus sote-järjestämislain 8§:än 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 lakisäätöissä suunnitelmissa ja sitä kautta yhteistyössä niin palveluiden tuottajien kuin muiden hyte-toimijoiden kanssa.

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

Selvitystyön haastatteluissa toisaalta osa kuntapäätäjistä on vastaavasti pitänyt todennäköisenä, että kunnat tulevat vähentämään merkittävästi sote-järjestöille antamia 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 sekundaaripreventiivisiä 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

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, mihin asioihin kunnassasi tulisi erityisesti keskittyä asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseksi tällä valtuustokaudella. Tärkeimmäksi nousi demokratian

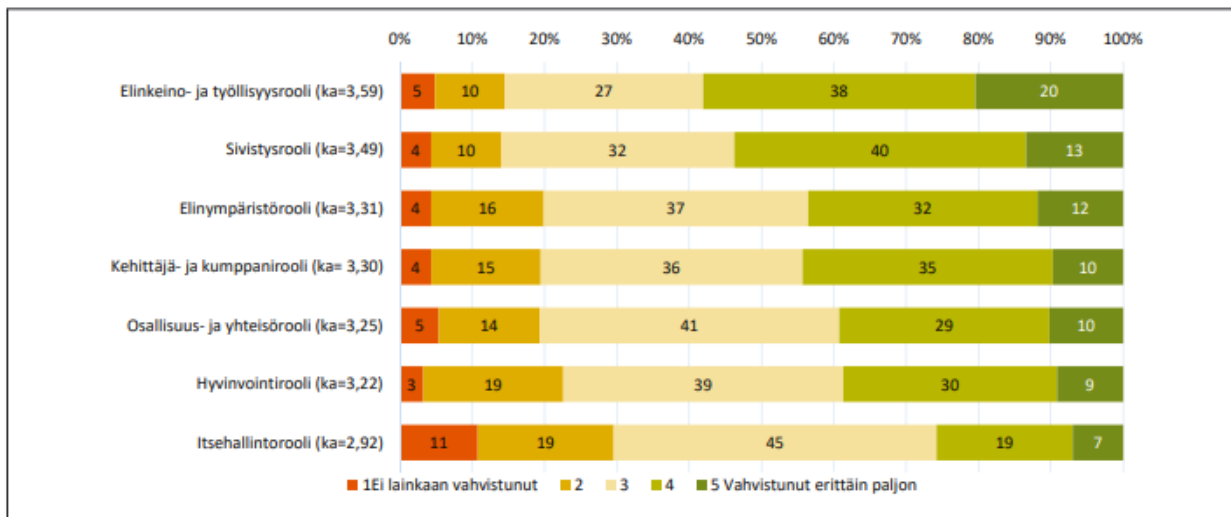
edistäminen, joka kyselyssä piti sisällään myös syrjäytymisen ehkäisyn ja hyvinvointierojen kaventamisen

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 että sen varaan halutaan rakentaa lisää.

Raportissa nousi esille kuitenkin erikseen kuntapäätäjien 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.



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

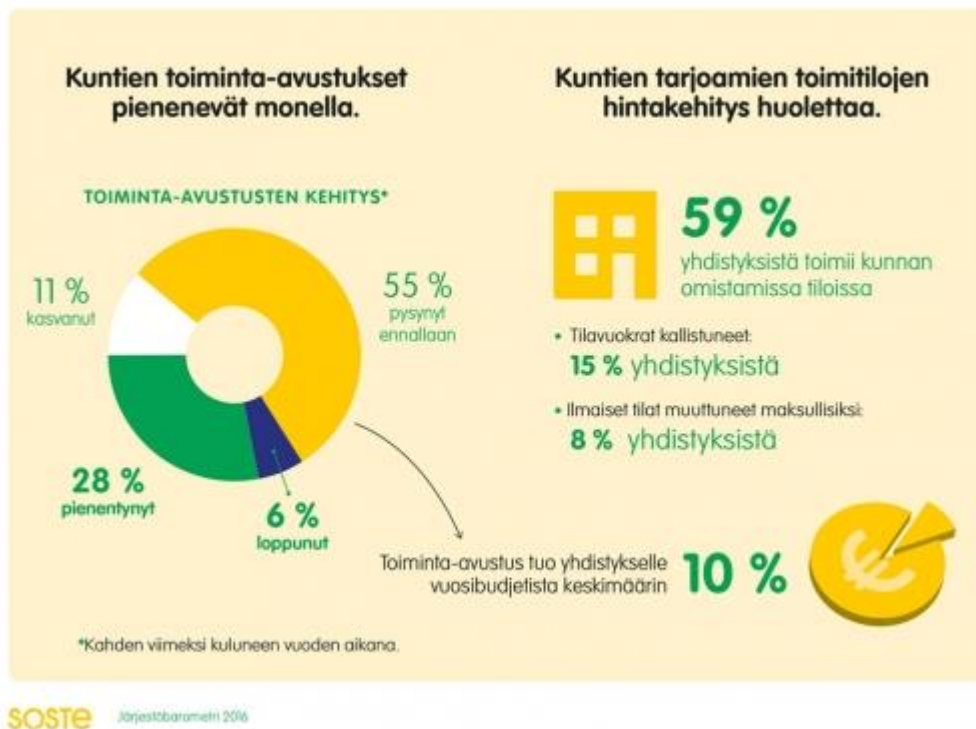
Soste ry:n uusimmassa järjestöbarometrissä sosiaali- ja terveysjohtajat taas arvioivat seuraavaa:



1.1.b. Kuntien toiminta-avustusten merkityksestä

Vuoden 2016 järjestöbarometrin mukaan paikalliseen 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 tosiasista huolimatta järjestöillä on viime

vuosilta kokemuksiä siitä, että avustukset ovat pienentyneet tai jopa lakanneet ja sote-uudistuksen myötä nämä huolet eivät ole ainakaan vähentyneet. Ohessa järjestöbarometrin tuloksia vuodelta 2016:



Toisaalta on olemassa kuntia, joissa ainakin strategiatason tuoreet kirjaukset antavat syytä olettaa, että kunta/kaupunki aikoo jatkossakin olla aktiivinen järjestötyön edellytysten takaaja. Esim. Helsingin kaupunkistrategiassa linjataan, että ”Helsinki huolehtii kaupunkilaisille tärkeiden järjestöjen matalan kynnyksen sosiaali- ja terveystalouden toimintaedellytyksistä sote-uudistuksessa.”

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 kokonaisuudesta, ettei toimintoja voi ylläpitää ilman niitä. Usein on myös niin, että Stea on edellyttänyt hakijalta ns. kunnan vastinparirahaa.

Esimerkkeinä siitä, kuinka merkittävässä roolissa kunnilta saatavat avustukset voivat olla järjestölähtöisissä toiminnoissa, käyköön tässä Mielenterveysseuran kriisikeskukset, joidenka rahoituksesta noin 20 % tulee kuntien avustuksista ja SPR:n nuorten turvatalot, joidenka rahoituksesta n. 40% tulee kunnilta.

Pohjois-Karjalan kylät ry:n raportti Kunnat ja järjestöt – avustukset pohjoiskarjalaisille yhdistyksille ja kylätoimijoille vuosina 2014 ja 2015 (www.jake-henke.fi) kertoo, että 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.

Uudenmaan maakunnassa on laskettu, sote- järjestöt saavat rahallista tukea n. 8 miljoonaa euroa ja sen lisäksi rahanarvoista tukea mm. alennettuina tai kokonaan perimättöminä tilavuokrina useassa kunnassa yhteensä yli 100 000 euron edestä. Varsinais-Suomesta kootut avustusluvut ovat yhteensä 2,7 miljoonaa euroa ja Keski-Pohjanmaa noin 69 000 euroa ja Pohjois-Pohjanmaalla n. 446 000. Pirkanmaalla kuntien maksamat toiminta-avustukset ja Tampereen kaupungin maksamat kumppanuusavustukset ovat yhteensä noin 4 miljoonaa euroa. Laskelmat on kerännyt Sosten koordinaatioryhmä osana Stean rahoittamaa ”mukana muutoksessa 2.0.” hanketta. Jo nämä luvut kertovat siitä, kuinka merkittävästä sumasta järjestöjen kunta-avustuksissa on kyse. Selvityksen lopulliseen versioon mennessä on todennäköisesti saatavissa kattavampi arvio.

1.1.c. Kuntien ja maakuntien yhteistyörakenteista

Kuntien päätöksenteon rakenne ja viranhaltijoiden ammattitausta muuttuu sote-uudistuksen myötä merkittävästi. Monien kuntien johtoryhmistä ja hyte-kertomuksen valmistelutyöstä poistuu sosiaali- ja terveydenhoidon ammattilaiset. Osa kunnista on jo herännyt tähän muutokseen ja ilmoittanut, että vaikka sote-palveluiden järjestämisvastuu 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. rajapintoja. Valmistelumateriaaleissa puhutaan maakunnan velvollisuudesta tuottaa rajapintapalveluita. Sote-palveluita koskevissa laeissa on niissäkin useita velvoitteita eri viranomaisten välisiin neuvotteluihin merkittävässä määrin. STM:n raportti 8/2018 tunnisti pelkästään lapsi-, nuoriso- ja perhepalveluissa näitä lakisääteisiä ryhmiä ja yhteistyövelvoitteita 10 kpl (Lastensuojelulain 14 §, Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 14§, Nuorisolain 9 §, sosiaalihuoltolain 26 ja 41½.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 velvoitteet tehdä yhteistyötä ensinnäkin keskenään ja vielä erikseen myös järjestöjen kanssa on kirjattu lakiin. Maakuntauudistuksen valmisteluasiakirjoissa ja -luennoilla onkin esitetty ajatus hyte-koordinaattorista nimitettäväksi jokaiseen kuntaan ja maakuntaan vastaamaan yhteistyötä.

Pohjois-Karjalan maakunnassa on osana maakunnan hyte-työtä jo nyt päätetty, että jokaisessa kunnassa on vastuuhenkilö sekä hyte-työlle että järjestöyhtesiyölle. Vastaavasti myös Pohjois-Karjalan maakunnassa on niin ikään vastuuhenkilöt näille molemmille toimille. Pirkanmaalla on

niin ikään vastaavan kaltainen käytäntö. Varsinais-Suomessa on järjestö 113 – hankkeen ja maakunnan valmistelukoneiston välillä käynnistetty vastaavanlaista valmistelua. (Lisää eri maakunnissa jo syntyneistä verkostoista KANEn, Kuntaliiton, Soste ry:n ja Pohjois-Karjalan sosiaaliturvayhdistys ry:n opasluonnoksessa ”Järjestöystävällinen maakunta”.)

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 ilman että kukaan on tietoisesti tehnyt kokonaisvaltaista päätöstä heikentää sote-järjestöjen roolia. Uudistuksen taustamateriaaleista käy ilmi, että uudistuksella on päinvastoin tavoiteltu myös sitä, että järjestöillä on jatkossakin tärkeä asema hyvinvoinnin – ja terveyden edistämisessä. (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 pienemisestä todelliseksi jopa siinä määrin, että se voi pahimmillaan estää uudistuksen keskeisiä tavoitteita.

Sen sijaan on välttämätöntä, että eduskuntakäsittelyn yhteydessä kirkastetaan yksiselitteiseksi, että maakunnan yleiskatteinen rahoitus ja maakunnan toimivalta ja velvoitteet hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä tarkoittavat sitä, että maakunta voi avustaa hyte-työtä tekeviä kansalaisjärjestöjä niiden yleishyödyllisessä 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 toimissa.”

Tämän lisäksi olisi hyvä, että eduskunta nostaisi erikseen esiin, että järjestötyön avustaminen maakuntatasolla osoittautuu todennäköisesti hyvinkin kustannustehokkaaksi mm. silloin, kun avustetaan järjestölähtöistä hyte-toimintaa, jolla on rajapinta sote-palveluluihin. Tämän toiminnan luonteeseen pureudutaan tässä selvityksessä kysymyksessä 2.

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 aie matkan varrella korjata toimintoja, jos osoittautuu, 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 korvamerkityssä 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: 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 myöntämillä avustuksilla voitaisiin paikata sote-uudistuksen mahdollisesti leikkaamat kunta-avustukset. Vaikka meillä ei ole vielä kattavaa tietoa kunta-asutuksen tasosta nyt ja vielä vähemmän siitä, mihin ne kehittyvät, on selvää, että tämä tarkoittaisi merkittävää järjestötoiminnan kokonaisvolyymin laskua. Kyseessä olisi siis yksiselitteinen heikennys sote-järjestöjen toimintaedellytyksiin sangen 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. Tietojohtamiskoulutus jää sangen 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 järjestöavustuksissa 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 selvitetävien 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 yhtisemitallista, 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 kulisseeja, joissa muodollisia yhteistyöpalavereja ja juhlapuheita järjestöjen merkityksestä pidetään, mutta samaan aikaan järjestötoiminnan volyymit ja merkitys heikkenevät tai suorastaan romahtavat (Tähän riskiin juhlapuhe-taantumasta viitataan mm. Kuntaliiton Arttu2 -selvityksessä ja se tuli esille useissa taustahaastatteluisissa.). Uudistuksen myötä nämä täysin päinvastaiset kehityssuunnat ovat kummatkin mahdollisia ja vain avaintietoja keräämällä voimme mahdollisimmat 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 tietopohjavääritys ja näin korjata väärä 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.

Sote-lakien lausuntopalautteessa esiintyi jonkin verran ehdotuksia pakollisesta terveyden ja hyvinvoinninedistämisen virkarakenteesta niin kunnissa kuin maakunnissakin. Nämä esitykset kokonaan terveyden edistämiseksi korvamerkityksiä uusista viroista eivät johtaneet lakimuutoksiin, mikä on sikäli ymmärrettävää, ettei uudistuksessa muiltakaan 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 mittakaavassa 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 soittelu- ja sähköpostittelu- 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 teito siitä,, onko kunnassa hyte-koordinaattori.

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

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

2.1.1. 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 matalankynnyksen paikkana, jossa ihmisestä otetaan ”viime hetkellä” koppi siten, ettei hän päädykään varsinaiseen sotepalveluketjun piiriin tai että hän on vapaaehtoisten tuen piirissä odottaessaan pääsyä varsinaisten palveluiden piiriin. Näitä toimintoja ei ole pidetty julkisiin palveluihin kuuluvina eikä toisaalta niillä ole katsottu olevan verotuksen, kilpailulainsäädännän 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 (Riitta Särkelän väitöskirja) 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 nykymuodossaan ja niitä jatkossa harjoittaisivat vain palvelumarkkinoilla toimivat tahot tai maakunnan liikelaitos. (www.alueuudistus/kärkihankkeet) STM:n aie sisällyttää järjestölähtöiset toimet jatkossakin osaksi rajapintaa on pääteltävissä oheista tuoreesta Hyte-kiertueella julkaistusta työlistasta:

Vuoden 2018 toimeenpanon tuen painopisteet - syksyn 2017 aluekierroksen pohjalta

1) Yhdyspinnalla olevien palveluiden valmistelun tuki

- Kunnan ja maakunnan yhdyspinoilla 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 terveystietopohjien 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.

2.1.2. 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 kunnallisten tai sairaanhoitopiirien ja/tai kuntayhtymien tai yliopistollisten sairaaloiden palveluiden kanssa,

muuttaa sote-uudistus tätä rajapintaa monimuotoisemmaksi ensinnäkin seuraavilla valinnan vapauden mekanismeilla (a.-c.):

a. Suoran valinnan palvelut:

Tuottajina on jatkossa sotekeskukset ja hammashoidon yksiköt, joiden omistuspohja 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 sotekeskusten tai maakunnan liikelaitoksen sote-keskusten tai suunhoidon yksiköiden kanssa.

b. Asiakasetelin piirissä olevat palvelu:

Maakunnan on jatkossa tarjottava tiettyihin toimintoihin asiakasseteliä ja maakunta voi halutessaan omin päätöksin lisätä näiden palveluiden määrää. Osaa näistä palveluista/toiminnoista, jotka nyt päätyvät asiakasetelin 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 pitkältä yllä asiakasetelin 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. sotekeskusten 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 toimintoille syntyy siis näin uusia ja/tai uudenlaisia rajapintoja suhteessa voittoon tavoittelevaan liiketoimintaan ja nämä rajapinnat ovat eri maakunnissa erilaisia. Näin ollen on hyvin todennäköistä, että jotkut järjestöjen hyte-toiminnot ovat toisissa maakunnissa järjestölähtöisiä toimintoja ja toisissa maakunnissa niitä tuotetaan palveluina markkinaehtoisesti.

2.1.3. 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 voittoon tavoittelevien yhtiöiden kanssa.

2.1.4. EU-oikeudellisesta arvioista koskien ei-taloudellista toimintaa

Toisaalta valinnanvapauden piirissä olevat tuottajat, myös klassiset yksityiset yritykset, ovat sote-uudistuksen perusteluiden mukaan EU-oikeudellisesti ei-taloudellisia, mikä vaikuttaa siihen, että lähtökohtaisesti järjestölähtöinen (esim.) Stea-avusteinen hyte-toiminta saa tehdä yhteistyötä ko. yrityksen kanssa.

Mutta vaikka nämä palveluntuottajiksi listautuneet suoran valinnanvapauden piirissä toimivat palveluntuottajat ovat ei-taloudellisia, ovat ne kuitenkin kilpailuneutraliteettivaateen 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 palveluntuottajien 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.

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.

(Raporttia kirjoittaessa on tiedossa, että hallituksen näkemystä siitä, että toiminnot ovat ei-taloudellisia, vastaan on esitetty vastaväitteitä. On mahdollista, että lakien tultua hyväksytyksi, asiasta tullaan tekemään kantelu EU:n komissiolle. Tuon mahdollisen prosessin kesto saati lopputulema on tämän selvityksen puitteissa sekä mahdoton että turha analyysin kohde, vaikka on selvää, että jos valinnan vapauden piirissä olevia yksityisiä palveluntuottajia ei lopulta pidettäisikään ei-taloudellisina, olisi sillä merkittävä vaikutus koko tämän raportin eräisiin havaintoihin.)

2.1.5 Jo nykyinen valinnan vapaudesta riippumaton rajapinta markkinaehtoisien 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 markkinaehtoista kysyntää epäsuorasti.

Saattaa olla esim. niin, että osa sote-palveluyrityksistä tuottaa tai alkaa tuottaa joko itsenäisesti tai valinnanvapausmarkkinoilla olevan brändinsä ja konserninsa puitteissa puhtaasti markkinalähtöisesti hyte-palveluita, jolloin heille voi nykyistä herkemmin syntyä näkemys, että järjestölähtöinen hyte-toiminta vie markkinoita heidän palveluiltaan ja siten vääristää kilpailua sopimattomalla tavalla. TEM:n tuoreessa selvityksessä 8/ 2018 arvioidaan esim., että keskikokoisen kasvuhaluisen sotekeskuksen 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.

2.1.6. 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 selvyyden 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 toiminnoille 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 matalankynnyksen 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. Kysymys auennee myös tämän väliraportin jälkeen tehtävissä simulaatioissa, joissa konkreettisten esimerkkien avulla pohdintaan rajapinnan ylittämistä maakuntatasolla.

2.1.7. 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 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 tarkoitettujen veikkausvoittovarojen muuttuisivatkin kulloisenkin hallituksen näkemyksen mukaisiksi keinoiksi tilkitä valtion budjettia ja rahoittaa julkista palvelutuotantoa.

Nyt sote-uudistuksen myötä tämän kysymyksen asetelun 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 viitekehysten, jossa (merkittävä) osa järjestöjen avustettavasta toiminnasta on varsin ongelmaton suhteessa julkisen vallan vastuulle kuuluviin tehtäviin. Viitekehysten toisessa päässä tunnistetaan toimintoja, jotka itse asiassa rinnastuvat subjektiivisiin oikeuksiin. Näiden välissä on seuraavasta kuvasta ilmenevä astevaihtelu tai liukumo:



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 järjestämistä vastuusta.

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 asetelu 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 pkt-yritysten toimintaedellytyksistä korosti yksittäisen maakunnan päätösten merkitystä markkinoille pääsyn suhteen.)

2.1.8. 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 määäämästä 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 lakikohdissa:

Maakuntalaki

Maakuntastrategia (35 §)

- Asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen huomioon ottaminen maakunnan strategiassa

6 § Maakunnan tehtävät

1) sosiaali- ja terveydenhuolto;

- Ehkäisevät sosiaali- ja terveystoimet

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

– Päästöjen 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.

Maakunnan yhte-tehtävät on substanssin puolesta kuvattavissa seuraavasti:

- Ehkäisevät sosiaali- ja terveystoimet

– Terveystoimilain 2. luvun mukaiset ehkäisevät palvelut, mm. neuvolat, koulu- ja opiskeluterveydenhuolto, terveystoiminta ja -tarkastukset

– Ikääntyvien toimintakyvyn edistäminen ja tapaturmien ehkäisy

– Sosiaalihoimilain 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.

– Sosiaalihoiminta edistää yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen hyvinvointia, sosiaalista turvallisuutta ja osallisuutta

Näiden suoraan laeista johdettavien tehtävien lisäksi lakivalmistelun kuluessa valtioneuvosto/STM on erikseen nostonut näiden tehtävien jatkoksi tai näistä tehtävistä johtuvaksi 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 edistämässä ovat monin osin myös maakunnan hyte-työtä.

Osallisuuden edistämässä 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. asukas- 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 palveluntuottajan kanssa. Valinnan vapauslain 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.

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. Tätä kirjoittaessa en ole vielä löytänyt malliesimerkkiä tämän toteuttamisesta, mutta minulle kerrotun mukaan virkamiesvalmistelu jatkuu vielä tämän osalta.

- 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 päätöksentekovaltansa puitteissa tähdätä. Näillä malleilla voisi olla merkitys myös järjestölähtöisen hyte-työn mahdollisuuksien arviointinäkökulmasta.

- 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. Konkreettisina 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/vakiopohjia 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 hankintoina tai SGEI-hankintoina. Useat maakunnat ovat ilmoittaneet myös kiinnostuksensa sosiaaliin investointibodeihin 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 valintoja 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

Mainittakoon, että 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 tavoitetila uudistuksessa ja sen vuoksi esitän, että hyte-kertoimia vielä korjataan tältä osin.

2.1.9. 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 tulohjata 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 edistämisessä. 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.

2.2. 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 osattava esittää arvionsa hakemuksensa kilpailuvaikutuksista sekä arvionsa toiminnan suhteesta julkisen sektorin

tehtäviin. Sote-uudistus tuo mukanaan – kuten todettu – 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 kunkin toiminnon osalta tunnistava, muuttaako uudistus toiminnan luonteen. Jos muuttaa, järjestön on syytä eriyttää tämä toiminto omaksi ja jos järjestö haluaa, että tämä palvelu on valinnan vapauden tai siihen liittyvän alihankinnan piirissä, kyseinen palvelu on listattava palveluksi joko maakunnallisesti tai eräissä tapauksissa valtakunnallisesti.

Stea on ilmoittanut mm. Stean neuvottelukunnassa keväällä 2018, ettei yhtiöittäminen ole Stean näkökulmasta sote-muutoksenkaan myötä välttämätöntä, vaan nykyiset ohjeet jotka vaativat palvelutoiminnan kirjanpidollista selvää eriyttämistä, ovat jatkossakin voimassa.

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 palomuuri ja tämän järjestelyn ovat ”hyväksyneet” niin Stea kuin verottajakin. 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, tullaan selvityksen lopullisessa versiossa esittämään järjestöjen tarvitseman koulutustarpeen näkökulmasta näkemyksiä siitä, mitä järjestöjen omistamien hyte-palveluyritysten tulisi sote-uudistuksen myötä vähintäänkin tietää. Pellervo-seura selvittää parhaillaan osuuskunta-mallin mahdollisuuksia tässä kentässä. TEM on raportissaan 8/ 2018 selvittänyt pienten – ja keskisuurten yritysten liiketoimintaedellytyksiä sosiaali- ja terveysalalla. Nämä molemmat työt sekä mm. alustapalvelu Sociala Oy:n julkistamat näkemykset toimivat pohjana koulutus- ja linjaamistarpeiden listaamiselle.

Jos järjestö on omassa arviossaan tullut siihen tulokseen, että toimintaympäristön muutos ei vaikuta toiminnon yleishyödylliseen luonteeseen, on järjestön osalta niin Stea-hakemuksissa kuin mahdollisesti muissakin avustushakemuksissa perustella tämä näkemyksensä avustuksia myöntävän tahon vaatimalla tavalla. Mitä lähempänä järjestölähtöiseksi toiminnoksi arvioitu toiminta on palvelutuotannon rajapintaa, sitä huolellisemmin tämä arvio on syytä tehdä, jotta arvion oikeellisuus tulee järjestön näkökulmasta tarpeellisen monipuolisesti punnittua avustuksen myöntäjän tehdessä omaa arviotaan asiasta.

On vielä muistettava, että 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. (kts. 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-hankintana 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 koskevat samat eriyttämisvaatet kuin valinnan vapaudenkin piirissä olevia palveluluita. (Tästä tarkemmin omassa kappaleessaan 2.5.)

Tätä arviota helpottanee osaltaan tässä raportissa myöhemmin tuleva esimerkkiluettelu piirteistä, jotka ovat yksin tai useampana yhdistelmänä tyypillisiä rajapinnassa oleville toiminnoille. On myös syytä olettaa, että tämän arvion tekeminen 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 veloitteet yhteistyöhön järjestöjen kanssa hyte-työssä jo sinänsä veloittavat maakuntaa tässä asiassa, mutta jäljempänä kuvatulla tavalla maakunnalla on myös muista syistä intressi hahmottaa palveluiden ja toimintojen välistä rajapintaa, minkä vuoksi tämän osion kohdassa c. tarkemmin kuvataan tarvetta listata kussakin maakunnassa julkisesti ainakin merkittävimmät järjestölähtöiset sote-palveluiden rajapinnassa olevat järjestölähtöiset toiminnot.

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 maallikkoluottamushenkilöitä kaiken kokoisissa järjestöissä, mutta etenkin järjestöissä, joiden toiminnassa on osattava arvioida palvelun ja toiminnan rajanvetoa yhdessä tai useammassa maakunnassa. (Selvityksen jatko-osassa käydään läpi vähintään yhtä suuria koulutus- ja kehittämistarpeita koskien palveluiden tuottamisen uusia haasteita ja mahdollisuuksia.)

b) Stean ja muiden valtionapuviranomaisten on tehtävä oma arvionsa hakijan arvioon ja muuhun tietoon.

Valtionapulain ja ao. asetuksen mukaan Stean on omalta osaltaan arvioitava, että avustuksen kohde on yleishyödyllinen ja ettei se vääristä kilpailua vähäistä enempää. Koska sote-uudistuksen myötä sote-palveluiden rajapintaan muodostuvat toiminnot voivat olla ratkaisevasti eri asemassa eri maakunnissa, on välttämätöntä, että Stea omalta osaltaan pystyy arvioimaan sekä hakijan esittämän näkemyksen oikeellisuuden että omassa arviossaan muodostamaan kuvan sekä

sotelakien 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. (kts. 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 sekä sen suhteen minkälaiset sote-palvelumarkkinat maakuntaan syntyvät että millä ohjaukeinoilla palveluntuottajien hyte-työtä kannustetaan ja valvotaan. Vielä maakunnan on lain mukaan tehtävä omassa hyte-työssään yhteistyötä järjestöjen kanssa ja edistettävä laajemminkin osallisuutta maakunnassa. 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 ylläkuvatulla tavalla maakuntien ja kuntien velvoitetta tehdä yhteistyötä sekä keskenään, että alueen yritysten ja järjestöjen kanssa.

Yllä kuvatuista 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 velvoitteensa 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 velvoitettu erinäisiin yhteistyörakenteisiin. Tätä kokonaisuutta on de facto hyvin vaikea, ellei mahdoton, hallita, jos maakunnalla ei ole osana yleistä strategiaansa, palvelustrategiaansa ja varsinkin 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 kirjoittaa 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 sekä kuntien että maakunnan tietopohjaisen, vaikuttavuuteen ja läpinäkyvyyteen pohjautuvan päätöksenteon, kun tekevät budjetissaan valintoja kansalaisjärjestöjen avustamiseksi.

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.

Vielä 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 järjestämisvastuulla 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 yhdyspinnoista (Yhdyspinnat yhteiseksi mahdollisuudeksi, 8/2018). Näissä tähän astisissa selvityksissä ja mm. ”Maakunnan järjestämisen käsikirjassa” lähdetään siitä vaatimuksesta, että maakuntien ja kuntien on perustettava toimiva rakenteellinen neuvottelu- ja seuranta-malli 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 jo kysymyksen 1. - kohdassa kuvatulla tavalla pitkällä. Tähän samaan vaatimusten 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 järjestöyhtesityölle.

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, mm. 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 valmisteluaan varten jatkossa automaattisesti sote-ICT:n kautta anonymisoidut tiedot kuntalaisten keskeisistä terveystietojista, kuten lasten- ja nuorten painon kehityksestä tai pitkien sairauslomien 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 kaksi 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 kansalta 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 toiminnot sekä järjestöjen perustyö, joilla on erityistä merkitystä kunnan hyte-työssä. (Kuten lapset, vanhukset, yksinäisyyden torjunta, matalan kynnyksen liikunta, paikallisyhdistysten työ vertaistukijoiden ”rekrytoinnissa”) Tällä kuvauksella tilannekuva selkeytyisi entisestään ja tämä lista voisi auttaa myös myöhemmin kohdassa e. käsiteltävä palveluohjausta toimimaan tehokkaimmalla mahdollisella tavalla etenkin silloin kun on tarve ohjata ”saattaen vaihtaen” ihminen 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 mittavia keinoja ja koko uudistuksen yksi keskeinen kulmakivi on tietopohjainen johtaminen ja johtamiskoulutus. Samaan

aikaan kansalaistoiminnan valtionapujen vaikuttavuustietoa on alettu kaivata monista syistä. On myös tärkeää, että nyt eri tahoilla tapahtuvaa sangen kirjavaa järjestölähtöisten toimintojen vaikuttavuuden arviointia yhtenäistetään siten, että ainakin samasta lähteestä eli veikkausvoittovaroista tulevien järjestöavustusten vaikuttavuutta arvioitaisiin mahdollisimman vertailukelpoisin kriteerein.

Valtionapuja yleishyödyllisille yhteisöille annetaan sote-palveluiden rajapinnassa 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 siitä, mitä nämä toiminnot ovat 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 keskeisimmästä tavoitteesta, jonka osalta uudistuksen perusteluissa myönnetään olevan merkittäviä riskejä, mutta toisaalta oikealla toimeenpanolla uskotaan voitavan 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, jossa tiedolla johtamisen onnistuminen mitataan. Juuri näillä instrumenteilla on määrä toteuttaa ns. palveluintegraatio ympäristössä, jossa palvelutuotanto on hajautettu.

Sekä palveluohjauksesta että asiakassuunnitelmasta on uudistuksen valmistelumateriaaleissa kirjoitettu, että niissä voidaan ottaa huomioon myös järjestölähtöiset toiminnot. Asiasta käytetään eri asiakirjoissa eri nimityksiä, mutta yhtä kaikki, tarkoitus on ollut, että esim. jos kotiapua tarvitseva asiakas on myös kovin yksinäinen, voisi sekä neuvoja että asiakassuunnitelman kirjoittaja kertoa, miten kysyä seuraa vapaaehtoisesta ystävöiminnasta. Niin ikään on mainittu

esimerkkeinä elintapamuutostarpeista tai vertaistuen laajemmasta tarpeesta, että varsinaiseen palveluketjuun voitaisiin yhdistää myös kansalaisjärjestöjen vapaaehtoistyötä.

Varsinaisten palveluiden ja järjestölähtöisten toimintojen yhdistäminen konkretian tasolla ei onnistu ilman tarkennuksia sote-lakeihin tai ainakin sen taustalähteisiin tai lakien tuntemiin ohjausvälineisiin. Tätä kirjoittaessa ei ole vielä nähtävissä missä muodossa kansalaisjärjestötyön huomioon ottaminen kirjataan esim. pohjaesityksiin maakuntien ja palvelutuottajien vakiosopimuksista tai asiakassuunnitelmien sähköisistä pohjista, vai kirjataanko sittenkään. Tähän mahdollisuuteen on viitattu sekä eräissä valmistelijoiden kanssa käydyissä keskusteluissa että julkisemmissa puheenvuoroissa.

Järjestöjen toimintamahdollisuuksien kannalta on äärimmäinen tärkeää, että ennen lain voimaantuloa on linjattu eri vaihtoehtoja asian hoitamiseksi tai ainakin vähimmäiskriteerit ja yhtenäinen sanointu asialle. On myös tärkeää, että se miten järjestöt pääsevät vaikuttamaan maakunnan tapaan palveluohjata ja kirjoittaa asiakasaseteitä, tullaan linjaamaan jokaisessa maakunnassa jo osana muutosjohtamista.

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, enemmän tukisivat toisiaan kuin olisivat omiaan hämmentämään asiakasta, olisi senkin vuoksi syytä pian rakentaa jokaiseen maakuntaan yhteistyöverkostot, esim. palveluohjauksen neuvottelukunnat, joissa palveluohjauksesta vaihdetaan tietoja ja hälvennetään mahdollisia epäluuloja ohjauksen suppeudesta tai puolueellisuudesta. (Tästä ovat myös palvelutuottajat esittäneet samankaltaisia huolia.)

Mainittakoon, että Pohjois-Pohjanmaalla toimii jo pilotti, jossa järjestöt mm. informoivat asiakasasetelin ja henkilökohtaisen budjetin käyttömahdollisuuksista ja ohjeistavat kohderyhmiä, miten asiakkaan kannattaisi valmistautua tapaamiseen asiakassuunnitelmaa tekevän ammattilaisen kanssa.

Kaikissa ajateltavissa olevissa vaihtoehtoissa hoitaa integraatio palveluiden ja järjestölähtöisen työn välillä osana hoitoketjua sen laajimmassa merkityksessä on se, että sekä palveluneuvojilla että asiakassuunnitelman kirjoittajilla on tieto maakunnassa olevista järjestölähtöisistä toiminnoista ja siitä, miten niiden piiriin voi kehottaa kääntymään. Tämänkin vuoksi selvityksen esitys maakuntakohaisista 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, joista käy ilmi toiminnan pääpiirteet, sen saamat julkiset avustukset ja tarpeelliset yhteistiedot esim. linkkinä toiminnan sivuille.

Sen lisäksi tarvitaan yhtenäinen nimitys erottelemaan rajapinnan toimintoja ja varsinaisia sotepalveluita, 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, joilla ilmaistaan, milloin palveluohjaus tai asiakassuunnitelma koskee palvelua, johon asiakas on oikeutettu ja jonka järjestämisestä vastaa maakunnat (tai erä-alue) ja milloin asiakkaalle annetaan hyödyllistä lisätietoa siitä, mitkä yleishyödylliset toiminnot olisivat heille hyvästä ja miten niiden piiriin voi pyrkiä. Paremman 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. Sote-ICT:n keskeinen elementti, on kansallinen terveysarkisto Kanta ja kansalaiselle näkyvä Omakanta. Tarkoitus on, että Omakantaan kehitetään myös osio, 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 omaehtoisen kirjaamisen metodologiaa silloin kun pidetään hyvänä, että tieto osallistumisesta järjestölähtöiseen hyte-toimintaan näkyy asioitaessa varsinaisissa sote-palveluissa. Mainittakoon että yhdessä kärkihankkeessa, Vesote:ssa, on kuitenkin päädytty siihen, että joillekin liikuntaneuvontaa antaville on hankittu Efficatunnukset, joten he ovat päässeet kirjaamaan tiedot suoraan potilastietoihin.

- 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

Jo parikymmentä vuotta on ensin Rayn ja sittemmin Stean rahoittamissa toiminnoissa tehty linjanvetoa siitä, ettei pelivoitoista kertyvillä avustuksilla saa vääristää markkinoita. Tästä kehityksestä saa hyvän kokoaniskuvan Riitta Särkelän väitöskirjasta. Myös verottaja on joiltain osin kiristänyt tai pyrkinyt kiristämään tulkintaansa siitä, mitkä toiminnot ovat yleishyödyllisiä ja mitkä

taas toimintoja, joille ei kuulu verotuksen näkökulmasta yleishyödyllisille myönnettyjä verovapauksia.

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. työekonomisen rajoitus sille, minkä kokoisia asioita on syytä ottaa kilpailuviranomaisen tarkasteluun aiheuttaa sen ettei moniakaan toimintoja, joita Stea tai kunnat avustavat, voida toiminnan merkityksen vähäisyyden vuoksi ylipäätään 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.)

Niin ikään voidaan yleisellä tasolla varovasti todeta, että verottaja näyttää olleen jossain määrin matalamman kynnyksellä toteamassa toimintoja ei-yleishyödylliseksi kuin mitä voidaan sanoa kilpailuviranomaisten arvioista. Verolait ja kilpailulait eivät ole toisistaan suoraan riippuvaisia vaikka yleishyödyllisyyden ja markkinalähtöisyyden käsiteillä operoidaan molemmissa maailmoissa.

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

Kilpailuvaikutusten arviointi osana STEAn lakisääteisiä 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 syntyminen 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 valtioneuvoston päätöksiä sovelletaan, jos kaikki valtioneuvoston tunnusmerkit täyttyvät
 - Euroopan komission vuonna 2016 antaman tiedonannon mukaan puhtaasti paikallisten palveluiden tai infrastruktuurin rakentaminen ei välttämättä ole valtioneuvoston oikeuden merkityksessä, jos tuki ei todennäköisesti houkuttele asiakkaita muista jäsenvaltioista tai jos tuella on enimmillään vain marginaalinen vaikutus jäsenvaltioiden välisiin investointeihin (lähde: TEM).
- KKV:n kilpailuanalyysityökalujen 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: hinnoitteluetu, 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 tekijöille 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 siirtävää selvitystä.

Kolmas, ja tämän selvityksen kannalta oleellisin havainto on se, että Stea mieltää, ettei valtionapulain kirjaus vähäistä suuremmasta kilpailuhaitasta tarkoita sitä, että Stean kuulusi 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 tehnyt tai vaatinut hakijaa tai kilpailuhaitasta Stealle ”valittanutta” tahoa tekemään markkinatutkimuksia, jolla voisi arvioida sitä, ylittyykö kilpailulaista ja EU-laeista valtionapulakiin lainattu vähäistä suuremman kilpailuhaitan periaate.

Siinä missä Stea on ollut arvioissaan valtionapulain rajaa ankarampi, voidaan vastaavasti sanoa, ettei samaisesta lähteestä, veikkausvoittovaroista, valtionapuja jakava OKM ole juurikaan rajannut avustustensa piiristä toimintoja sillä perusteella, että alalla on myös yksityistä palveluntuotantoa, vaikka liikunnan ja urheilun palvelumarkkinat, viihde- ja vapaa-ajanmarkkinat että hyvinvointiohjauksen ja -valmennuksen markkinat ovat merkittävät ja kasvavat ennustusten myötä 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 johdu kulloisista tai nykyisistä viran/toimenhaltijoiden henkilökohtaisista näkemyksistä, vaan perustuvat toiminnasta vastaavien tahojen linjauksiin, vaikka selvää päätösasiakirjaa, jolloin tämä lakia tiukempi soveltamiskäytäntö Ray:ssä on otettu käyttöön, en ole löytänyt eikä Stean nykyinen johto myöskään tiedä sellaisen mahdollisesta olemassa olost.

Useissa lähteissä tätä eroa OKM:n ja Stean tulkintakäytäntöjen välillä selitetään paitsi poliittisilla linjauksilla myös Ray:ssä aikoinaan omaksutulla varovaisuusperiaatteella, jonka keskeinen peruste on luulo siitä, että jos avustuksilla ylipäättään tuetaan missään määrin jotain, jota tuotetaan myös markkinoilla tai jota joku uskoo voivansa tuottaa markkinoilla, on vaarana, että pelimonopoli vaarantuu. Tällä tulkinnalla on vaikea löytää EU-oikeudellista perustetta, kun sekä OKM:n että Stean avustuksia jaetaan nyttemmin 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 myös on niin, että 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 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 valtioneuvoston noudattamisen arvioinnista että siitä, että järjestöillä on edellytykset omalta osaltaan arvioida asiaa. Malli myös ottaa huomioon kilpailulain tavoitteen siitä, että ensi sijassa asioita pyritään selvittämään

neuvottelemalla, mikä on yksi versio ns. soft law -ajattelusta, jossa pyritään välttämään tuomioistuinprosesseja niiden hitauden ja kalleuden vuoksi.

Soft law- menetot ovat hyviä sekä silloin, kun normien tulkinnessa on paljon harkintaa tai tilannesidonnaisuutta. Samoin soft law-metodit soveltuvat tilanteisiin, joissa osapuolten oikeudenkäyntiresurssit ovat huomattavan eri suuruisia. Tämä tilanne voi nyt käsillä olevassa asetelmassa olla sellainen, että yksittäinen palveluyrittäjä kokee tulevansa kilpailuneutraliteetin kannalta väärin kohdelluksi suuren kansalaisjärjestön toiminnan vuoksi. Toisaalta tämän hetkiset arviot ovat, että sote-uudistus luo noin 5 miljardin uudet palvelumarkkinat. Kun tätä lukua vertaa Stean pyynnöstäni arvioluonteisesti laskemaan euromäärään järjestölähtöisten toimintojen saamista vuosittaisista avustuksista, jotka ovat noin 129 miljoonaa euroa, on helppo nähdä, että kysymys siitä, milloin järjestöavusteinen toiminta oikeasti vääristää kilpailua ylipäättään, tai kilpailulain merkittävyys kynnyksen ylityttyä, vähäistä suuremmin, asettuvat uuteen valoon.

(Stean 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.)

Ennen kuin esittelen yhden mahdollisen tavan järjestää tämä järjestöjen toimintaedellytysten kannalta keskeinen arvio hyvän hallinnon ja kansalaisjärjestötoiminnan luonnetta kunnioittavalla tavalla totean, että sekä esittämäni 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 veikkausvoittovaroista, 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, joka työskentelee 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 palveluntuottajien 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 aihetta, teettää elin joko ko. maakuntaa koskevan tai tarvittaessa laajemman alueen markkinatutkimuksen ja analysoi sen tulokset siltä kannalta, onko väite kilpailulainsäädännön valossa ylipäätään 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.

Tämä tarve ohjata palveluntuottajia ja järjestöjä ensisijaisesti yhdessä löytämään keino, miten rajapinnassa voitaisiin toimia realistisissa puitteissa kilpailuneutraliteettia kunnioittaen, on sote-uudistuksen myötä kasvava. 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 taustahaastattelussa nousi esiin mm. tilanne, että jotakin sekundaaripreventiivistä toimintaa olisi tarjolla vain yhden tai muutaman sotekeskuksen rajapinnassa. Asiakaseteli- 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 lisävavustusta lisääntyneen kysynnän vuoksi ja vasta sitten, jos valtionapuviranomainen ei pidä tätäkään vaihtoehtoa mahdollisena, on tapaus ohjattava tämän uuden elimen käsittelyyn.

Tätä kirjoittaessa ei ole vielä tiedossa, tullaanko kilpailulainsäädäntöön lisäämään uudet pykälät koskien sote-palveluiden kilpailuneutraliteettia. Aie tämän kaltaisista lakimuutoksista on tullut esille sen keskustelun yhteydessä, kun valinnan vapauden piirissä olevat palveluntuottajat ovat yhdeltä kantilta ei-taloudellisia toimijoita ja yhdeltä kantilta kuitenkin kilpailuneutraliteettiperiaatteen piirissä ja lisäksi vielä niin, ettei maakunnan palvelutuotantoa tästä huolimatta tarvitse yhtiöittää. (Eduskunnan on sote-lakien käsittelyn yhteydessä hyvä tietää, millaista lainsäädäntöä on ajateltu, koska se saattaa myös vaikuttaa nyt käsiteltävänä olevaan kysymykseen siitä, miten kilpailuneutraliteettia on jatkossa arvioitava yllä kuvatuissa tilanteissa).

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 kilpailuvaikutuksiin, 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 asiantuntijakuulemisissa.

Asiaan liittyvästä yksimielisyydestä huolimatta avustusjärjestelmän uudistamistyö ei ole käynnistynyt. Yksi syy valmistelun viivästykselle on mahdollisesti kysymyksen poikkihallinnollisuus. Rahapelituotoista maksettavat avustukset koskettavat useita ministeriöitä,

eikä asialle siksi ole helppoa löytää selkeää vastuutahoa. (Tämä kuvaus uudistuksen keskeisestä taustasta ja valmistelusta on yhtenevä eduskunnassa jätetyn kirjallisen kysymyksen xx.zz. kanssa.)

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 toimieliin 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 myötäseuraa 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 veikkausvoittovaroista ja mahdollisesti myös esim. Leader-rahoista annettavaa valtionavustusta. Tilanne jossa markkinaehtoisen palvelutoiminnan täytyy "sietää" merkittävässä määrin pitkän perinteet omaavaa kansalaisjärjestötoimintaa OKM:n avustusmaailmassa, mutta vastaavasti jopa orastava liiketoiminta-aihe vaarantaa tai supistaa perinteisen kansalaisjärjestötoiminnan rahoituksen Stean toimintakentällä, on kestävä 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/ (Stean 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 toimieliin tulee sille kannalle ettei toimintoa voida kilpailuneutraliteettisyistä enää rahoittaa valtionavuin.

- Vielä on pantava merkille, että OKM:n strategiatyössä on kaavailtu järjestöjen perustoiminnan rahoitusjakson pidentämistä. Rahoituskauden pitkäjäteisyttä esitettiin myös STM:n 2014 -paperissa. Mainittakoon myös, että Stea uusii parhaillaan strategiaansa ja tämä kysymyksenasettelu nousee esille siinäkin yhteydessä.
- Sotepalveluiden tuottajien näkökulmasta on vielä syytä tuoda esiin, että maakuntakohtainen lista järjestölähtöisistä toiminnoista ja selkeä maakuntavaalikautinen 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.

2.3. Mitä piirteitä on tunnistettavissa järjestölähtöisissä palveluissa?

Motto: 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 vastaavin avustuksin? Toiminnoille on löydettävissä ainakin seuraavanlaisia piirteitä tai kategorioita, joista usein yksittäisen toiminnan osalta täyttyy monta yhtä aikaa:

- Toiminnan tarkoitus on vahvasti terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä, kuten esimerkiksi
 - o terveyttä- ja hyvinvointia edistävää
 - o yleispreventiivistä
 - o primaaripreventiivistä
 - o sekundaaripreventiivistä
 - o kannattelevaa
 - o 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 rahankeruu- tai arpajaislain nojalla keräämää yleishyödylliseen toimintaan tarkoitettua rahaa, kuntien tai muun julkisen tahon (jatkossa myös maakuntien) myöntämää avustusta tai Stea:n 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 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 vastuulle tai valinnan vapauden piiriin kuuluva palvelu tai näiden alihankintapalvelu.
- Toimintaan on nivottu sisään aie saattaa osallistuja intensiivisemmän toiminnan piiristä järjestötoiminnan jatkamiseen harrastuksena ja/tai elämäntapamuutoksen 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 työntekijäistä 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 kilpailuneutraaliteettia 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 tyhjentyviä eikä niitä voi lukea myöskään poissulkevasti. Sote-uudistus tuo mukanaan niin merkittävän toimintaympäristön muutoksen, että näitä yksittäisiä kriteerietä merkityksellisempää on se, että jatkossa päätökset siitä, mitä missäkin maakunnassa pidetään palveluina ja mitä toimintoina tehdään läpinäkyvästi ja mahdollisimman hyvin koko

maakuntakautta koskeviksi, että tässä muutoksessa niin palvelut kuin toiminnatkin tietävät asemansa sekä keinonsa esittää muutoksia toimintaympäristöönsä hallittavissa olevassa aikataulussa ja prosessissa.

Yllä oleva kriteeristölista ei voi olla kuin suunta 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:
 - o sosiaalinen kuntoutus
 - o kotihoito
 - o kotipalvelu
 - o asumispalvelut
 - o vammaisten työtoiminta
 - o kotisairaanhoido
 - o lääkinällinen kuntoutus
 - o hammasproteettiset hoidot.
- Maakunta saa ottaa asiakassetelin käyttöön myös näissä palveluissa:
 - o perhetyö
 - o tukihenkilöiden tai tukiperheiden järjestäminen
 - o muut sosiaalihuollon ennaltaehkäisevät palvelut
 - o omaishoitajan vapaan toteuttaminen
 - o vammaisten henkilökohtainen apu, päivätoiminta ja sopeutumisvalmennus
 - o neuvolapalvelut
 - o polikliiniset kirurgiset toimenpiteet, kiireetön leikkaustoiminta, lääketieteelliset tutkimukset
 - o terveydenhuollon ammattihenkilön kiireettömät vastaanottokäynnit
 - o hampaiden oikomishoito
 - o muut näihin verrattavat sosiaali- ja terveyspalvelut.

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

STM:n tilaama selvitys (Owal Group oy) kuvaa hyvin perusteellisesti sosiaalihuoltolain kirjoitustavasta 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 päätty kiteyttämään, että viimekädessä se, mitä sosiaalisella kuntouksella kulloinkin varsinaisen palveluna tarkoitetaan, selviää vasta tai aina yksittäistapauksessa tehdystä asiakassuunnitelmasta.

Lain kirjoittamistavasta johtuu 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 kuntoutuksen 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 kuntoutuksen "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 palveluvalikkoon pohdittaessa, jos jossakin tilanteessa esiin nousee väite, että esim. elämäntapaohjaus kuuluu sote-keskuksen tehtäviin joiltain osin siten, että sitä kuuluu tehdä vain joko sotekeskuksen omana toimintana tai ostopalveluna.

Vielä on todettava, että kuntoutuksuudistuksen ollessa kesken on vaikeaa analysoida sen tuomia muutoksia, mutta se voidaan sanoa, että mikäli kuntoutus siirretään merkittävien 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 sopeutumismallinnuksesta 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.

Hallituksen esitys kasvupalvelulaiksi valmistui vasta sen jälkeen, kun väliraportin haastattelut olivat jo tehty. Tämän hetken arvion 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 tunnistaan samanlaisessa roolissa kuin palvelutuottajayritykset.

2.4. Järjestötoiminnan vastuista yhdistyslain ja vapaaehtoisuuden näkökulmasta

Järjestöjen toimintaedellytysten näkökulmasta on syytä lyhyesti kuvata yksi yhdistyslain piirre, nimittäin se, että 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 toimiva 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 maallikkoluottamushenkilöjohtoa.

Kun tähän lisätään vielä, että järjestöjen sote-palvelut joutunevat monelta osin todella suuriin kilpailuhaasteisiin (kts. TEM:n selvitys) 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 oikeushenkilönä 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 koskeva yhtä hyvän hallinnon periaatetta, jota kutsutaan luottamuksen suojaksi. Valtionapulain mukaan valtionavun hakijan on annettava hakemuksessaan oikeat ja riittävät tiedot. Tämä vaatimus koskee 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 maallikkoluottamushenkilöiden vilpittömyyttä.

2.5. Palveluita, joille ei löydy markkinoita tai joissa on muita piirteitä, miksi ne eivät lukeudu valinnanvapauden muodostamille markkinoille tai hankintalain peruskilpailutuksiin

Sote-lait muuttavat järjestöjen palvelutuotannon roolia markkinakilpailussa yllä kuvatulla tavalla monin kohdin niin, että siinä missä järjestöjen omistamat palvelutuottajat ovat tähän asti opetelleet pärjäämään julkisten kilpailutusten markkinoilla, on nyt opeteltava 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 palvelu hinta. Asiakaseteli- ja henkilökohtaisen budjetin -markkinoilla on sielläkin tietenkin 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 järjestämistä vastuunsa siten, että se käyttää joko EU-normien sallimia de minimis -mahdollisuuksia tai SGEI-hankintamahdollisuutta.

Soteuudistuksen valmistelun yhteydessä on noussut myös yhä useammin esiin, että osa maakunnista on kiinnostunut tulosperusteisistä hankinnoista, joista useimmin on mainittu ns. allianssi -malli tai ns. sosiaalisten investointien malli.

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 muutosoppaita ja johtamiskoulutusta.

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

a) SGEI-palvelut eli Palveluvelvoite

Palveluvelvoite on yksi keino järjestää julkisen palvelun tuottaminen. Termiä palveluvelvoite käytetään suomenkielisenä vastineena englanninkieliselle lyhenteelle SGEI. Palveluvelvoite annetaan palveluvelvoitemenettelyssä ja siinä on noudatettava EU:n SGEI-lainsäädäntöä. Palveluvelvoitetta koskeva kansallinen säännös löytyy esimerkiksi uuden kuntalain 131§:stä

SGEI tulee englanninkielen 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 viranomaisen 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 ylikompensaatiokiello.

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 järjestämisoaaminen olisi riittävää ja samoin osaaminen testata SGEI-säännösten vaatimalla tavalla, ovatko markkinat sillä tavalla puutteelliset, että vaativan palvelun kriteerit täyttyviä palveluntarjoajia on vain yksi.

b) De minimis-hankinta tai alle kansallisen kynnyksarvon oleva hankinta

Maakunnalla on mahdollisuus ostaa järjestöiltä ilman kilpailutusta palveluita, jos niiden arvo on kolmen vuoden aikana kumulatiivisesti laskien alle 200 000. Tätä selvitystä tehtäessä on käynyt ilmi, että eräissä maakunnissa ja järjestöissä on ajateltu, että tätä mahdollisuutta voisi käyttää esim. tilanteissa, joissa järjestön kehittämiä uusia toimintatapoja hoitopolkujen tai palveluohjauksen piirissä halutaan käyttää maakunnassa tai kun on kyse hyvin pienestä palvelutarpeesta, jonka juuri järjestötoimija osaa tuottaa parhaiten.

De minimis-rajot ei saa kinotekoisesti pilkkoen kiertää. Toisaalta jokainen maakunta on erillinen järjestäjä, joten 200 000 euron rajan alle jää varmasti aika moni järjestötahoinen palvelu 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 kynnyсарvo ilman arvonlisäveroa laskettuna on 400 00 euro lain liitteen 1-4- kohdassa tarkoitettussa sosiaali- ja terveystalvelua koskevassa hankinnassa.

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

Julkisissa infra-hankeissa on viime vuosina toteutettu ns. allianssi -malleja, joiden etuna on pidetty sitä, että kaikkien hankkeeseen osallistuvien tahojen yhteiseksi intressiksi muodostuu hankkeen mahdollisimman sujuva, laadukas ja nopea toteuttaminen.

Viime aikoina allianssi-mallista 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.

Allianssimallit sote-uudistuksen osana ovat vasta suunnittelu tai pilotointivaiheessa. Tämän hetken tietojen mukaan niihin toivotetaan tervetulleiksi myös järjestöjen osaaminen ainakin palveluntuottajan roolissa.

Koska ajatus siitä, että maakunta entistä useammin hankkisi palvelun suoritteiden asemasta lopputuloksena, on hyvin keskeinen myös terveyden ja hyvinvoinnin edistämisessä, 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 sosiaalisten investointien kokeiluista. (www.sitra/vaikuttavuusinvestoiminen ja /SIB-rahastot)

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 arvioissa 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 palveluntuottajan. Jälleen kerran voi ensin arvioida kilpailuhaitan suuruuden, mutta samalla tulee arvioitavaksi myös ristiinsubventointi. Tämä kysymys voi myös saada uusia muotoja, jos useat merkittävät järjestöt ovat tiivistävät palvelutuotannossaan taloudellista yhteistyötään. Miten tulkitaan ristiinsubvention kieltoa, jos järjestöjen palvelutuotantoa tehdään yhteisen alustayhtiön kautta ja jos samainen **yhtesitö** 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 maailman sivu sponsorointisopimuksia yksittäisten firmojen kanssa ja vastaavasti firmat ovat jo pitkään toteuttaneet ns. yhteiskuntavastuutaan tukemalla mielestään hyvää työtä tekevää kansalaisjärjestöä. Erityistä 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 ovat aika ymmärrettävästi markkinaperusteisesti houkutteleviksi mainosalustoiksi. Mainonnan on ylipäättään ennustettu lisääntyvän sote-uudistuksen myötä erittäin paljon. Meillä ei ole riittävästi tietoa näistä tulevista markkinoista ja niiden merkityksestä, jotta voitaisiin ylipäättään 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 sotepalveluiden 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, vääristyykö 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 olemassa olon 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 raja siitä, mikä kumppanuus on minkäkin laista on hyvin vaikeaa piirtää, on viisainta, että ainakin isoimmat järjestöt ja palveluntuottajat laativat 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 saman tien hankkimaan kumppanuusallianssiin useamman toimijan kanssa, jotta edes epäilystä kumppanuuden kilpailuneutraliteetin kannalta haastavasta yhteistyösuhteesta ei synny.

Kumppanuus yleishyödyllisen järjestön ja palveluntuottajan, 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 ensi sijaisesti vain niiden mahdollisen ongelmallisuuden kautta.

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

Sosten ja Kanen selvityksen mukaan yhä useamman järjestöjen toimintaedellytysten kannalta on jopa entistä tärkeämpää löytää kumppaneita yksityiseltä sektorilta. Myös valtiolta on aika ajoin muistuttanut siitä, kuinka tärkeää järjestöjen on löytää rahoitusta myös omin ponnistuksin ja mm. yritysyhteistyön kautta.

Jos kumppanuus koskee toiminnan kehittämistä, on vielä otettava huomioon, että RAY:n ja Stean nykyisen käytännön mukaan on sallittua, että järjestöjen kehitysprojektissa hankeavustuksien piirissä on mukana yksittäinen tai yksittäisiä palveluntuottajia, 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 erva-alueiden sairaaloiden tuottamaa. Näiltä osin järjestökumppanuuksissa ei jatkossakaan ole sote-lakien tarkoittamalla tavalla kilpailuneutraaliteetin 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 palveluntuottajien kanssa. Joka tapauksessa järjestöjen on osattava sitoutua tähän itseohjautuvasti ja julkistettava periaatteensa, jota neuvonta tai laadun arvio olisi yleisön silmissä uskottavaa.

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

Mitä julkisempaa on eri kumppanuuksissa noudatettavat periaatteet, sitä paremmin edistetään yhteisiä hyte-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 antokriteereitä järjestöjen hyte-toiminnoille koskien niiden taloudellisia kumppanuuksia sote-palvelutuottajien kanssa, kuin että järjestölähtöisten palveluluiden valintaa tai niiden laadunarviointia koskevalta toiminnalta pitää voida vaatia täyttää 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 tarkoitetuista 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 arvioina tulevasta, vaikkei sillä tiedolla olisikaan suoraa vaikutusta tehtävään avustuspäätökseen.

Selvittäjän Tuija Braxin sidonnaisuudet:

Sydänliiton pääsihteeri, SOS-lapsikylät -säätiön hallituksen pj., Kirkon liikunnan ja urheilun neuvottelukunnan pj., Yksi elämä- yhteistyöverkoston johtoryhmän jäsen, Stean neuvottelukunnan pj.

- Lähdeluettelo (täydennetään kesäkuun loppuun mennessä)
- Haastatellut asiantuntijat (täydennetään kesäkuun loppuun mennessä)
- Järjestetyt laajemmat kuulemiset (täydennetään kesäkuun loppuun mennessä)