

## Sosiaali- ja terveysministeriö

**Asia:** VN/8546/2019 Luonnos valtioneuvoston asetukseksi sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeiden valtionavustuksista vuosina 2020 – 2023

### THL:n lausunto valtioneuvoston asetusalunoksesta

THL kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi, jossa säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeiden valtionavustuksista vuosina 2020-2023. THL:lle osoitettaisiin asetuksella tehtäviä ja laitoksella olisi rooli asetuksen toimeenpanossa.

#### Asetusalunoksen tausta

Asetusalunoksen taustalla on pääministeri Rinteen hallituksen ohjelmassa mainittu Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus – ohjelma. Ohjelman tarkoituksena on kehittää laaja-alainen sosiaali- ja terveyskeskus, josta ihminen saa palvelunsa sujuvasti ja avun yksilöllisiin tarpeisiin. Maakunnittaiset kehittämis- ja käyttöönottohankeet olisivat olennainen osa ohjelmaa. Valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus säätää näiden hankkeiden valtionavustuksista - avustuksen edellytyksistä, hakemisesta sekä maksamiseen liittyvistä ehdoista ja menettelyistä. Ohjelman on tarkoitus nivoutua yhteen sote-rakenneuudistuksen kansallisen ja alueellisen valmistelun kanssa.

Toteutettavat maakuntien hankekokonaisuudet olisivat mittavia ja laaja-alaisia kehittämishankkeita. Valtionavustusta niiden toteuttamiseen myönnettäisiin kaikkiin maakuntiin.

#### 1. Valtionavustuksen myöntämisen edellytykset ja avustuksen hakeminen (pykälät 1-3)

Pykälissä on kuvattu avustettavat hankkeet (1§), valtionavustuksen myöntämisen yleiset edellytykset (2§) ja maakunnan hankekokonaisuuden avustuksen myöntämisen edellytykset (3§).

**Pykälä 1** momentissa 1 erotetaan kahden tyyppiset avustettavat hankkeet – kohdan 1 mukaiset maakunnan hankekokonaisuudet ja kohdan 2 mukaiset muut hankkeet. Näille on asetuksen muissa pykälissä on ehdotettu osin erilaiset edellytykset ja käytännöt.

THL pitää tarkoituksenmukaisena, että pykälässä nimenomaan säädetään maakunnan alueen kuntien ja kuntayhtymien yhteisestä hankekokonaisuudesta. Muotoilu tukee maakunnan alueen yhteistä kehittämistyötä ja samalla auttaa osaltaan valmistautumaan tulevaan sote-rakenneuudistukseen ohjaamalla jo hankekokonaisuuden suunnitteluvaiheessa yhteistyöhön ja yhtä kuntaa tai kuntayhtymää laajempaan alueelliseen lähestymistapaan.

THL:n näkemyksen mukaan säädöksen muotoilu ohjaa sosiaali- ja terveydenhuollon yhteensovittamiseen tulevissa sote-keskuksissa. Kuitenkin varsinkin esittelymuistion perusteluissa on liitetty Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus –ohjelma hoitotakuun tiukentamiseen ja perusterveydenhuollon saatavuuden parantamiseen sekä lueteltu lukuisia mahdollisia kehittämistoimia. Asetuksessa tai sen perusteluissa olisi tärkeää edelleen terävöittää, että kyseessä ei ole pelkkä terveydenhuollon tai nykyisten terveyskeskusten kehittämishanke, vaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteinen kehittämishanke. Kehittämistyön tulee myös nivoutua muihin meneillään

Sirkku Pikkujämä

4.11.2019

oleviin moniin kehittämis- ja muutosohjelmiin ja strategioihin (mm. lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma, ikäohjelma, sosiaalihuollon kehittämisohjelma, kuntoutus, mielenterveysstrategia).

**Pykälässä 2** on kuvattu valtionavustuksen myöntämisen yleiset edellytykset.

THL pitää hyvänä, että pykälässä erikseen nostetaan esiin hyvien käytäntöjen levittäminen, ei pelkästään uusien kehittäminen. Aiempien kehittämisohjelmien aikana on kehitetty tutkimuksissa ja arvioinneissa vaikuttavaksi todettuja toimintamalleja, joiden jalkautuminen ja ottaminen laajaan käyttöön on jäänyt vajaaksi. Hyvien käytäntöjen levittäminen voi olla tuloksellinen tapa saada vaikuttavuutta koko sote-keskusohjelmalla. Tavoite haastaa mm. THL:ää ja muita toimijoita siihen, että vaikuttavaksi todetut hyvät käytännöt on kuvattu riittävän tarkasti ja ne löytyvät helposti työkaluina käytettäväksi maakuntien kehittämistyössä. Tässä kannattaa hyödyntää mm. Innokylää.

Hallitusohjelman mukaan kehittämisohjelman yhtenä tarkoituksena on vahvistaa kansalaisten luottamusta julkisesti järjestettyihin sote-palveluihin. Asetusluonnoksessa ja esittelymuistiossa on paikoin tulinnanvaraisuutta siitä, tarkoitetaanko julkisesti *järjestettyä* sosiaali- ja terveydenhuolto (riippumatta tuotantotavasta) vai pelkästään julkisesti *tuotettua*, jolloin ostopalveluina tai palveluseleillä hankitut tai ns. osa- tai kokonaisulkoistetut toiminnat eivät kuuluisi kehittämisohjelman piiriin. Jotta alueilla ei asiasta tulisi epäselvyyttä, tulee asia ilmaista selkeästi. Tulinnanvaraisuutta on esim. 2§ 1 mom. 2 kohdassa "hankkeella on kiinteä yhteys julkiseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon" ja varsinkin esittelymuistiossa ko. kohtaa kuvaavassa "kohdentua suoraan julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon käytännön työhön ja sen kehittämiseen" sekä esittelymuistion kohdassa 4. "julkisen sosiaali- ja terveyskeskustoiminnan kehittämistä".

**Pykälässä 3** kuvataan pelkästään maakuntien hankekokonaisuuksia (1§ 1 mom. 1 kohta) koskevia avustuksen myöntämisen edellytyksiä.

THL näkee perusteltuna, että toisaalta maakuntien hankekokonaisuuksien avustuksia on tarkoitus kohdentaa jokaiseen maakuntaan ja toisaalta sitä, että avustusta voidaan myöntää vain yhdelle hankekokonaisuudelle kussakin maakunnassa. Tämä edesauttaa jo suunnitteluvaiheessa alueen toimijoiden yhteistyötä ja fokusoi hankekokonaisuuksia koko alueen näkökulmasta tarpeellisimpiin kehittämiskohteisiin. Vähintään 80% väestöpohja on tarkoituksenmukainen, jotta hankekokonaisuus aidosti toteutuu alueellisena / maakunnallisena. Esittelymuistion mukaan STM:n on tarkoitus käydä kehittämistarpeista keskustelut alueiden hankkeiden suunnitteluun osallistuvien tahojen kanssa ja hyödyntää tässä THL:n tuottamia arviointiraportteja.

Pykälässä 3 kuvatut Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus -ohjelman osatavoitteet ovat varsin laajat ja yleisellä tasolla. Edellytys siitä, että hanke *edistää* kaikkia näitä osatavoitteita, voi osoittautua ongelmalliseksi. Mikäli jokainen maakunta tähtää näistä jokaisen osatavoitteen kehittämiseen, on vaarana, että tulokset jäävät ylätasolle ja uusien konkreettisten toimintamallien jalkautuminen jää toteutumatta. Tällöin koko ohjelman vaikuttavuus voi jäädä vajanaiseksi. Jo hankkeiden suunnitteluvaiheessa ja hakemuksia arvioitaessa tulee tähän kiinnittää erityistä huomiota. Hieman joustavampi muotoilu, esimerkiksi "hankkeen tulee olla yhteensopiva kaikkien Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus -ohjelman osatavoitteiden kanssa", voisi olla tarkoituksenmukaisempi.

**Pykälässä 4** säädetään valtionavustuksen määrästä.

1§:n 1 mom. 1 kohdan mukaisten maakuntien hankekokonaisuuksien valtionavustusten ehdotetaan olevan täysimääräisiä hyväksyttävien kustannusten osalta. Asetusluonnoksen liitteessä on esitetty taulukko eri maakunnille osoitettavista suhteellisista osuuksista.

Sirku Pikkujämsä

4.11.2019

THL pitää perusteltuna, että valtionavustus on täysimääräistä 1 kohdan hankekokonaisuuksien osalta, jotka siis toteutuvat kaikissa maakunnissa. Kuten esittelymuistiossa on todettu, on tähän valtionavustuslain 6§:n mukainen välttämätön ja perusteltu syy. Kuntien ja kuntayhtymien taloudellinen tilanne on vaikea. Sote-kehittämisen velkaa on maahan eri puolille kertynyt paljon, kun kunnat ovat odottaneet vuosia sote-rakennemuutosta ja osin rajoittaneet sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseen suunnattuja resursseja. Jotta uudet ohjelmissa kehitettävät toimintamallit saadaan hyväksytyksi ja jalkautetuiksi tulevissa sote-keskuksissa, on kuntien ja kuntayhtymien joka tapauksessa osallistettava ja sitoutettava merkittävä osa sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluiden henkilöstöään kehittämistyöhön tavalla tai toisella – avustuksella rahoitettavan työpanoksen lisäksi. Kunnilta ja kuntayhtymiltä kehittämistyöhön vaadittava työpanos tulee siis joka tapauksessa olemaan merkittävä.

THL pitää perusteltuna, että valtionavustusta on tarkoitus jo hankekauden alusta alkaen kohdentaa kaikille alueille. Tämä edesauttaa koko maan sitoutumista sote-keskusten kehittämiseen. Alueellinen koordinoitu yhteiskehittäminen edesauttaa osaltaan tulevaa sosiaali- ja terveydenhuollon rakennemuutoksen toteuttamista.

Avustusten enimmäismäärän suhteellinen osuus kullekin maakunnalle määriteltäisiin mallilla, jossa 25% myönnettäisiin tasasuuruuisena kaikille maakunnille ja 75% kapitaatioperusteisesti. Tämä on THL:n mielestä pelkkään kapitaatiopohjaiseen malliin verrattuna parempi tapa. Muutoin voisi avustus jäädä väestömäärältään pienimpien maakuntien kohdalla epätarkoituksenmukaisen vähäiseksi.

Asetuksessa säädettäville muille hankkeille – joihin avustusta ei siis anneta jokaiselle maakunnalle – on esitetty tavanomaista enintään 80 prosentin valtionavustusta hyväksyttävistä kustannuksista. THL:n näkemyksen mukaan tämä on perusteltua eikä erityisperusteita täysimääräiselle avustukselle ole.

#### **Pykälässä 5** säädetään valtionavustuksen hakemisesta.

THL pitää oleellisen tärkeänä, että hakemuksissa on määritelty hankkeelle realistiset tavoitteet, selkeät toimenpiteet ja tavoiteltavat tulokset ja mittarit näiden seurannalle. Hankkeen etenemistä tulee arvioida jo kehittämistyön kuluessa eikä vasta jälkikäteen. Näin kehittämistoimintaa voidaan ohjata määrätietoisesti ohjelman ja hankkeen tavoitteiden suuntaan.

Vaatus suunnitelmasta siitä, miten asukkaat, asiakkaat ja järjestöt osallistuvat kehittämistyöhön, on perusteltu ja edesauttaa avointa, asiakaslähtöistä kehittämistyötä. Samoin on perusteltua, että hakemuksissa on kuvattava, miten kehittämistoimintaa toteutetaan niiden kunnan järjestämisvastuulle kuuluvien palveluiden osalta, jotka hankitaan yksityisiltä palveluntuottajilta. Ilman erillistä huomion kiinnittämistä asiaan, voisivat ostopalveluina ja palvelusetelillä hankittavat tai ns. osa- tai kokonaisulkoistuksen piirissä olevat sote-keskustoiminnot jäädä kokonaan kehittämistoimien ulkopuolelle. Tämä olisi este palveluiden yhteensovittamiselle ja toisaalta osan väestöstä palvelut eivät tulisi kehittämisen piiriin, mikä olla yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista.

**Pykälässä 6** on kuvattu avustukseen hyväksyttävät kustannukset. Näihin ei sisälly mm. tiedonhallinnan, tietojärjestelmien tai -palvelujen tai sähköisten palveluiden kustannuksia. Toisaalta esittelymuistiossa on mainittu, että muita asetuksella myönnettäviä avustuksia voisi tulla haettavaksi samaan aikaan. Avustuksia voisi tulla haettavaksi myös erikseen.

THL pitää tärkeänä, että palveluiden sisällöllinen kehittäminen ja digitalisaation/ICT:n kehittäminen kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa. Samoin kehittämishankkeissa tulee ottaa huomioon valtakunnallisten tietojärjestelmäpalveluiden hyödyntämismahdollisuudet ja yhteensopivuus niiden kanssa. Nämä

Sirku Pikkujämsä

4.11.2019

seikat tulee todeta ainakin asetuksen perusteluissa ja ottaa huomioon myös mahdollisesti muuta kautta digitalisaatioon/ICT:n kehittämiseen mahdollisesti jaettavissa avustuksissa.

**Pykälässä 7** on erikseen mainittu, että avustusta ei saa käyttää toimiin, joilla toteutetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuustehtäviä, mikäli näillä ei ole välitöntä liityntää hankkeen kokeilu- ja kehittämistyöhön tai uusien toimintamallien käyttöönottoon.

THL pitää tätä erillistä rajausta perusteltuna. Kokemusten mukaan pelkkä väliaikainen lisäresurssi ei ilman merkittävää toimintatapojen pysyvää muuttumista johda palveluiden saatavuuden tai laadun paranemiseen. Asiaa on tarpeen mm. viestinnässä korostaa.

#### **THL:n rooli ja tehtävät**

**Pykälässä 8** todetaan, että THL avustaa STM:n ohjeiden mukaisesti valtionavustushakemusten arvioinnissa, päätösten valmistelussa sekä hankkeiden seurannassa ja arvioinnissa. Lisäksi THL antaa asiantuntijatukea 1 §:n 1 mom. 1 kohdan mukaisten maakuntien hankekokonaisuuksien toteutuksessa. Tehtävät toteutettaisiin STM:n tarkemman ohjeistuksen mukaisesti.

THL rooli on tarkoituksenmukainen. THL:n ja STM:n keskinäisissä keskusteluissa on ollut esillä, että THL tukisi valtionavustusta hakevia tahoja jo suunnitteluvaiheessa ja hakemusten valmisteluvaiheessa. Selkeyden vuoksi tämä seikka olisi helposti lisättävissä pykälätekstiin esim. muodossa ”hankekokonaisuuksien *suunnittelussa ja toteutuksessa*”. THL:n resurssoinnista asetuksessa mainittuihin tehtäviin on sovittava STM:n kanssa erikseen.

Pääjohtaja

  
Markku Tervahauta

Johtaja

  
Markku Pekurinen