



11.5.2007

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen – vahvuus uusiin palvelurakenteisiin

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain (169/2007, jäljempänä puitelaki) mukaisten uusien rakenteiden luominen antaa kunnille mahdollisuudet vahvistaa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamaa että eri hallinnonalojen välisenä yhteistyönä toteutettavaa terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä.

Perustuslaki ja muu lainsäädäntö

Julkiselle vallalle on perustuslaissa säädetty velvollisuus turvata yksilöille riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Kuntalain mukaan kunnan tulee pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä. Kansanterveyslaissa on äskettäin täsmennetty kunnan tehtäviä väestönsä terveyden seuraamisessa ja terveyden edistämisessä. Sosiaalihuoltolain mukaisesti kunnalla on vastuu väestön hyvinvoinnista.

Näiden lakien mukaisesti myös tulevissa paikallistason rakenteissa säilyy julkisen vallan vastuu väestön hyvinvoinnista ja terveydestä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen uusista järjestelyistä huolimatta peruskunnan tehtävänä on edelleen väestön hyvinvoinnista ja terveydestä huolehtiminen. Puitelaki ei tätä vastuuta kunnilta vähennä.

Kunnan laaja hyvinvointivastuu

Väestön terveyttä ja hyvinvointia edistetään ja ongelmia ehkäistään parhaiten silloin, kun päätösten terveysvaikutukset ja sosiaaliset seuraukset otetaan huomioon kaikilla yhteiskunnan tasoilla ja sektoreilla. Paikallistasolla tärkeitä hyvinvointia ja terveyttä koskettavia päätöksiä tehdään mm. kaavoituksessa, rakentamisessa, asumisen suunnittelussa ja toteutuksessa, liikennesuunnittelussa, koulutuksessa, työpolitiikassa ja luonnollisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä. Eri alojen ammattilaisten osaamisen kokoavat yhteistoimintamallit ovat hyvän suunnittelun perusta.

Sosiaalisten ja terveysongelmien muuttuminen edellyttää entistä enemmän ehkäisevää työtettä ja varhaista puuttumista. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen perustuu toimivaan ja joustavaan yhteistyöhön eri toimijoiden – monien viranomaisten, järjestöjen ja yksityisten yritysten – kesken. Myös sosiaali- ja terveydenhuoltoa on suunniteltava yhteisenä toiminnallisena kokonaisuutena ja yhteistyön edellytyksiä onkin syytä vahvistaa uusissa palvelurakenteissa. Systemaattisen hyvinvoinnin ja terveyden seurannan ja tietojärjestelmän avulla voidaan ehkäisevää toimintaa ja varhaista puuttumista kohdentaa oikein. Kansallista tietopohjaa kehitetään, ja on tärkeää, että kunnat hyödyntävät sitä työssään.

Uusissa palvelurakenteissa voi syntyä myös uudenalaisia suunnittelun ja päätöksenteon tasoja. On tärkeää huolehtia siitä, että kuntalaisten hyvinvointiin ja terveyteen vaikuttavien toimijoiden yh-



teistyön edellytykset turvataan myös näissä uusissa rakenteissa. On selkeästi osoitettava, kenellä on vastuu siitä, että hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen otetaan huomioon kunnan kaikessa toiminnassa.

Terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen kannattaa – se vähentää kuntien menoja

Palvelurakennemuutoksen tavoitteet tulevaisuuden palvelujen turvaamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten hallinnasta voivat onnistua vain, jos palvelukysynnän kasvua onnistutaan hillitsemään. Tämä toteutuu parhaiten terveyttä ja hyvinvointia edistämällä ja ongelmia ehkäisemällä. Ehkäisevän toiminnan vaikuttavuudesta on koottu vakuuttavaa tieteellistä näyttöä mm. valtioneuvoston kanslian raportin 4/2007 osaan 2 ”Terveyden edistämisen ja sairauksien ehkäisyn vaikutukset ja kustannusvaikutukset”.

Ehkäisevässä toiminnassa on paljon käyttämättömiä mahdollisuuksia. Monet tulevaisuutta uhkaavat ongelmat ovat suurelta osin ehkäistävissä, kuten esimerkiksi ylipaino ja kakkostyyppin diabetes, kaatumistapaturmat, mielenterveys- ja päihdeongelmat sekä vanhusten toimintakyvyn ongelmat, jotka vähentävät itsenäistä suoriutumista. Kaikkien näiden syistä tiedetään paljon ja niihin voidaan vaikuttaa. Vahvistamalla terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä ja huolehtimalla toiminnan tehokkaasta toteutumisesta uudistuvissa rakenteissa voidaan pitkällä aikavälillä suuresti parantaa väestön terveyttä ja hyvinvointia, vähentää palvelujen tarvetta ja estää kustannusten kasvu yli käytettävissä olevien voimavarojen. Terve ja hyvinvoiva väestö on myös taloudellisen aktiivisuuden ja kasvun tärkeä osatekijä.

Terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen järjestäminen palvelurakennemuutoksen erilaisissa malleissa

Puitelaki 5 §

Puitelain 5 § velvoittaa perusterveydenhuollon ja siihen kiinteästi liittyvät sosiaalitoimen tehtävät järjestettäväksi kaikissa kunnissa vähintään noin 20 000 asukkaan väestöpohjalla.

Jos kunnat valitsevat tavoitteen täyttämiseksi yhteistoiminnan, on luotava edellytykset peruskuntiin jäävien ja yhteistoiminta-alueen vastuulle tulevien terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tehtävien hoitamiselle kokonaisuutena. Yhteistoiminta-alueelle kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollossa palveluina tai muuna toimintana toteutettava työ, peruskunnalle muilla hallinnonaloilla tapahtuva terveyteen ja hyvinvointiin vaikuttava toiminta. On tärkeää, että sosiaali- ja terveydenhuollon yhteydet kunnan muuhun toimintaan eivät katkea, vaan laaja-alaisen sektorirajat ylittävän yhteistyön edellytykset säilyvät. Terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä on johdettava kokonaisuutena. Hyviä yhteistyökäytäntöjä on jo paljon: oppilashuolto kouluissa, tapaturmatorjunnan mallit, sosiaalitoimen ja työhallinnon yhteistyö työvoiman palvelukeskuksissa sekä poliisin ja sosiaalitoimen yhteistyö. Suomalaiseen hyvinvointijärjestelmään kuuluu yhä tärkeämpänä osana myös järjestöjen ja yksityisten yritysten rooli. Ne muodostavat olennaisen osan yhteistoimintaverkosta.

Mikäli terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen palveluja hankitaan ostopalveluina, on ratkaistava niiden yhteensovittaminen kunnan eri hallinnonalojen työssä toteutettavan terveyttä ja hyvinvointia edistävän toiminnan kanssa. Johtovastuun on säilyttävä kunnalla. Ostopalvelusopimukseen on hyvä sisällyttää yhteistyövelvoitteet.

Kaikissa vaihtoehtoisissa järjestelyissä kuntien tulee huolehtia siitä, että terveydensuojelulain 6 §:ssä, kansanterveystyölaain 14 §:ssä ja sosiaalihuoltolain 13 §:ssä säädettyjen tehtävien johtamisvastuut ovat myös laaja-alaisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen näkökulmasta selvät ja näiden tehtävien asianmukainen toteuttaminen otetaan huomioon sekä hallinnollisissa järjestelyissä että voimavaroista päätettäessä.

Laajaa väestöpohjaa edellyttävät palvelut (puitelaki 6 §)

Laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen turvaamiseksi maa jaetaan puitelain 6 §:n nojalla kuntayhtymiin, jotka vastaavat erikoissairaanhoidolaissa ja kehitysvammaisten erityishuoltolaissa säädetyistä palveluista. Sen mukaan kuntayhtymällä on myös velvollisuus edistää alueellaan terveyden, toimintakyvyn ja sosiaalisen turvallisuuden huomioon ottamista. Puitelain tarkoituksena ei ole kuitenkaan vähentää näissä tehtävissä kuntien velvoitteita, kuten lain perusteluista yksiselitteisesti ilmenee. Terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen toteutuu parhaiten ihmisen arkiympäristöissä ja lähipalveluissa.

Kuntayhtymän tehtävistä ei ole toistaiseksi tarkemmin säädetty. Kuntayhtymä voi tarjota kunnalle tukea ja asiantuntemusta esimerkiksi seuraavilla tavoilla, joista on jo hyviä esimerkkejä useista sairaanhoitopiireistä:

- terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen näkökohtien sisällyttäminen kaikkiin hoitoketjuihin ja –ohjelmiin
- terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen alueellinen suunnittelu
- yhteisöllä lähtöisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toteuttaminen kunnissa (mm. ehkäisevä päihdetyö, mielenterveyden edistäminen)
- tautikohtaiset sairauksien ehkäisyn toimintamallit (kuten tartuntataudit, diabetes, sydän- ja verisuonitaudit)
- alueellinen koulutus ja
- seurantatietojen tuottaminen.

Myös laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen järjestämisessä on sovitettava yhteen alueen kuntien ja kuntayhtymien tavoitteet ja toimenpiteet terveyden, toimintakyvyn ja sosiaalisen turvallisuuden edistämiseksi. Ehkäisevä työote ja –käytännöt tulee saada osaksi kaikkia sosiaalityön ja terveydenhuollon prosesseja perustasolta erikoistuneisiin palveluihin. Laajan väestöpohjan edellyttämissä palveluissakin tulee ottaa huomioon myös muiden hallinnonalojen sekä järjestöjen ja muiden toimijoiden rooli ehkäisevässä toiminnassa.

Puitelaki 7 §

Puitelain 7 §:n mukaan eräillä kaupunkiseuduilla on seudullinen suunnittelovelvollisuus. Yhteistoiminta-alueiden tapaan tällöinkin on tärkeää huolehtia, että eri palvelualojen ohjaus- ja päätöksentekokoelinten väestöalue on sama, sillä se on edellytyksenä johtamiselle ja toimivalle yhteistyölle ilman vaikeasti ylitettäviä rajoja. Tällöinkin on tärkeää varmistaa, että peruskuntien eri sektoreiden ääni kuuluu suunnittelussa ja toimeenpanossa, ja että jo käynnissä olevat yhteistyön kehittämishankkeet otetaan huomioon.

Terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen tarvitsee johtamista, yhteistyörakenteita ja voimavaroja

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen tarvitsee tekijänsä. Kysymys on hyvin suunnitellusta ja hyvin toteutetusta asiantuntijatyöstä. Tämä työ tarvitsee selkeän paikan ja rakenteet sekä peruskunnissa että uusissa yhteistyöjärjestelyissä. Vain määrätietoisesti johdetulla ja toteutetulla työllä saavutetaan terveyttä ja hyvinvointia lisäävät ja tulevia kustannuksia vähentävät tulokset.

- Kunnan keskushallinto johtaa terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä ja seurattava työn tulokellisuutta. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on tällöin hyväksytty kunnassa strategiseksi tavoitteeksi, joka kirjataan vuosittain kuntasuunnitelmaan, ja jonka toteutuminen raportoidaan kuntakertomuksessa ja onnistumista arvioidaan kuntatarkastuksessa. Tavoitteen toteuttamista varten osoitetaan riittävät voimavarat.
- Jokainen hallintokunta konkretisoi yhteiset tavoitteet omissa suunnitelmissaan toimialakohtaisiksi tavoitteiksi ja tehtäviksi, kirjaa ne vuosittaisiin suunnittelu- ja kertomusasiakirjoihin ja varaa tarvittavat voimavarat omassa talousarvioissaan sekä varmistaa osaamisen mm. täydennyskoulutuksella.
- Kunta tarvitsee hyvinvointitietojärjestelmän, joka tuottaa tietoa väestön terveydestä ja hyvinvoinnista, palvelujen toimivuudesta, henkilöstövoimavaroista, taloudellisesta vertailusta ja toiminnan vaikuttavuudesta toimipaikka-, kunta- ja aluekohtaisesti. Hyvinvointitietojärjestelmän kehittäminen ja ylläpitäminen saattaa olla perusteltua liittää yhteistoiminta-alueiden tehtäviin, jolloin tulee kuitenkin erityisesti huolehtia tiedon saatavuudesta jokaisessa kunnassa. Ainakin kerran valtuustokaudessa on tarpeen kaikkien toimialojen yhteistyönä valmistella hyvinvointikertomus kuvaamaan sekä hyvinvointitilannetta että kunnan oman hyvinvointipolitiikan toteutumista ja tuloksia.
- Terveyden ja hyvinvoinnin edistämässä tarvitaan joustavaa poikkihallinnollista johtamista ja yhteistyötä. Terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen on tarkoituksenmukaista kuulua kunnan määrittelemiin ydinprosesseihin, jolla on prosessijohtaja tai vastaava vastuhenkilö kunnan johtoryhmässä. Erityisen tärkeää tämä on peruskuntatasolla, mutta myös puitelain määrittelemillä kuntarajat ylittävillä toimielimillä. Poikkihallinnollista yhteistyötä varten kunnassa voidaan koota eri sektoreiden vastuuhenkilöistä koostuva työryhmä suunnittelemaan, seuraamaan ja arvioimaan terveyden ja hyvinvoinnin edistämistoimintaa sekä tukemaan johtamista.
- Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen laaja-alaisessa kehittämisessä, koordinoinnissa ja toimeenpanossa tarvitaan lisäksi selkeästi osoitettu vastuutaho, jolla on riittävät voimavarat ja osaaminen ottaen huomioon sekä kunnan tai yhteistoiminta-alueen väestömäärän että erityiset hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen haasteet.
- Kuntien, kuntayhtymien (sairaanhoitopiirien), maakuntaliittojen ja lääninhallitusten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimia on tarkasteltava yhdessä, jotta yhdistetään voimavarat ja vältetään päällekkäisyydet. Tuloksena saadaan alueellinen hyvinvointiohjelma, jolla varmistetaan terveyden ja hyvinvoinnin edistämistoiminta uusissakin palvelurakenteissa.
- Kansalaisten osallistumisen mahdollisuudet tulee varmistaa kaikissa vaihtoehtoisissa malleissa.

Esimerkkejä kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen johtamisen rakenteista ja toimintamalleista on saatavilla Stakesin Internet-sivuilta <http://groups.stakes.fi/KHS>