

## 6. KEHITTYVÄ JA KESTÄVÄ JULKISHALLINTO

### 6.1.1 Kuntien tehtävien eriytyminen: Nykytila ja kehitysnäkymät

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja:** 140 000 €

**Aikajänne:** 2/2019–12/2019

#### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Suomen kunnat eroavat kooltaan, olosuhteiltaan ja kantokyvyiltään merkittävästi toisistaan. Kuntien erilaisuudesta huolimatta lainsäädännössä on lähdetty ns. yhtenäiskunta-ajatuksesta eli kunnille on säädetty samat tehtävät. Joissain tehtävissä tehtävän hoitamiseksi on kuitenkin säädetty mm. väestöpohja- ja henkilöstömitoitustarpeita, jotka tarkoittavat, ettei kaikilla kunnilla ole lainsäädännön perusteella mahdollista hoitaa tehtävää. Tällöin tehtävän hoitaminen edellyttää yhteistoimintaa muiden kuntien kanssa. Olosuhde- ja kantokykyerojen sekä osaamisen ja osaavan henkilöstön varmistamiseksi varsinkin pienemmät kunnat joutuvat lisäksi käytännössä varmistamaan lakisääteisten tehtävien hoidon vapaaehtoisella yhteistoiminnalla. Kuntien rooli palvelutuotannossa on siten käytännössä eriytynyt merkittävästi, ja vastauksena erilaisuuteen on ollut kuntien yhteistoiminta.

Lakisääteisten tehtävien hoidon eriytymisen lisäksi kunnat eroavat toisistaan merkittävästi myös yleiseen toimialaan kuuluvien ns. vapaaehtoisten tehtävien osalta. Vapaaehtoisissa tehtävissäkin kunnat tekevät yhteistoimintaa.

#### Perustuslain reunaehdot

Perustuslain 121§ sisältää kunnallisen itsehallinnon keskeiset osa-alueet. Säännöksen mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Säännöksessä edellytetään, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Lisäksi kunnilla on verotusoikeus, mutta lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kuntien yhteistoimintaa koskevan tulkinnan mukaan perustuslaki ei aseta esteitä säätää kunnille yhteistoimintavelvoitteita, jos perusteena on tehtävän hoidon edellyttämän hallinnon tarkoituksenmukainen järjestäminen, yhteistoimintatehtävä on luonteeltaan ylikunnallinen ja noudatettava päätöksentekojärjestelmä ei anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistamaa asemaa. Valiokunnan yhteistoimintaa koskevasta tulkintakäytännöstä ei kuitenkaan voi johtaa sitä tulkintaa, että tehtävä voitaisiin antaa yhdelle kunnalle kuntaa laajemmalla alueella. Edellisellä vaalikaudella katsottiin silloisen hallituksen esittämästä sote-rakenteesta, että tehtävän antaminen yhdelle kunnalle ns. vastuukuntamallilla ei täyttänyt perustuslain reunaehtoja.

Tehtävän antamista vain joillekin kunnille on tarkasteltava perustuslain 121 §:n kunnallisen itsehallinnon lisäksi perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden sekä 14 §:n osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta. Jos tehtävä annettaisiin yksittäisen kunnan tehtäväksi muiden kuntien alueella, olisi samalla säännösperusteisesti turvattava asianomaisten muiden kuntien asukkaiden mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa tehtävien hoitamiseen. Lisäksi ongelmana on,

miten tällaisen tehtävän rahoitus hoidettaisiin. Tällainen tehtävä voitaisiin ilmeisesti säätää vain jollekin kunnalle siten, että rahoitukseen ei tarvitsisi käyttää verorahoitusta.

### **Maakunta- ja soteuudistuksen vaikutus**

Eduskunnassa käsiteltävänä olevassa esityksessä maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta (HE 15/2017) esitetään siirrettäväksi kunnilta maakunnille pitkälti sellaisia tehtäviä, joita kunnat ovat hoitaneet lakisääteisenä yhteistoimintana. Maakuntauudistus ei muutoin vaikuta mitenkään kuntarakenteeseen. Kun kuntien erilaisuus säilyy, on tulevaisuudessa tehtävän hoidon tarkoituksenmukaista järjestämistä pohdittaessa tarkasteltavana, mikä taso voi tehtävän hoitaa ja voidaanko jonkin tehtävän hoito jakaa maakunnan ja suurempien kuntien välillä. Maakuntalakiehdotuksen mukaan maakunnalla ei ole ns. yleistä toimialaa ja kunnat voivat siirtää tehtäviä maakunnalle vain, jos kaikki alueen kunnat sopivat siirrosta maakunnan kanssa, tehtävä liittyy maakunnan lakisääteisiin tehtäviin ja sen hoitamiseen kunnat ovat osoittaneet maakunnalle rahoituksen. Maakuntalakiehdotus ei mahdollistaisi maakunnan tehtävien siirtoa kunnille, mutta tästä voidaan säätää erityislilla.

Maakuntien perustamisen myötä kuntien tehtävät vähenevät ja tämä vaikuttaa esimerkiksi kuntien johtamiseen, johtamisjärjestelmiin ja –rakenteisiin, kunta-valtio-suhteeseen ja kuntakäsityksiin. Muutos voi myös kiihdyttää kuntien erilaistumista, koska kuntien on entistä voimakkaammin otettava huomioon paikalliset erityispiirteet. Tämä näkyy kuntien eri roolien painotuksissa. Kuntien toiminnan painopiste siirtyy kuntayhteisön ja kuntalaisen suuntaan.

Kuntien erilaistuminen voi näkyä myös erilaisina tehtävinä, jos esimerkiksi suurissa kaupungeissa hoidetaan niitä tehtäviä, joita toisaalla hoitaa maakunta tai jos osia kunnan tehtävistä siirtyy maakunnan hoidettavaksi. Kuntien kyky vastata muutokseen on ratkaiseva tekijä, kun kuntien menestystä uudessa toimintaympäristössä arvioidaan. Kuntiin kohdistuvat muutokset aiheuttavat kehittämistarpeita kuntien toimintatavoille. Keskeistä on, että kunta löytää oikeat painopisteet ja sopivat toimintatavat. Johtamisessa korostuvat verkostojen merkitys sekä hyvinvoinnin ja elinvoiman johtaminen. Menestyminen edellyttää omien vahvuuksien löytämistä ja strategista ja pitkäjänteistä päätöksentekoa sekä mahdollisuuksia ja edellytyksiä profiloitumiseen ja vastuunkantoon.

Nyt kyseessä olevan tutkimushankkeen tarkoituksena on ensinnäkin tehdä analyysi kuntien erilaistumisesta. Toiseksi tutkimuksessa on tarkoitus arvioida erilaisten kuntien olemassaolon perusteita perustuslain valossa. Hankkeen tuloksia on tarkoitus hyödyntää lainsäädännön kehittämisessä. Tästä syystä selvitettäviä asioita olisi myös, miten muiden Pohjoismaiden lainsäädäntö huomio erilaiset kunnat.

Tutkimuksen kohteena on kuntien erilaistuvat tehtävät. Tutkimuksen kokonaisuudet olisivat seuraavat:

1. Tarkastelu erilaistumisen nykytilasta: Miten kunnat ovat nykyisin jo erilaistuneet tehtäviltään ja olisiko kuntia esimerkiksi näiden tehtävien perusteella ryhmiteltävissä eri tehtävävastuusiin?
2. Tarkastelu perustuslain reunaehdoista: Mitkä ovat perustuslain reunaehdot erilaisille tehtäville ja erilaisille kunnille sekä mahdollisuudet antaa tehtävä kuntaa laajemmalla alueella yhdelle kunnalle?

### **Tutkimuskysymykset:**

- Miten kunnat ovat jo nykyisin eriytyneet tehtäviltään (tehtäväkohtainen analyysi). Miten eriytyminen on toteutettu?
- Mitä taloudellisia ja osaamiseen sekä henkilöstön resursseihin tai hallintouudistuksiin liittyviä paineita on kuntien tehtävien eriytymiseen?
- Mitkä ovat perustuslain reunaehdot lakisääteisten peruspalvelujen järjestämiselle eri tavoin erilaisissa kunnissa ja voisiko kunnilla olla erilaisia tehtäviä? Miten pitkälle kuntien eriytymiskehitys voi ulottua? Mitkä ovat kuntien tehtävien eriytymisen vaikutukset demokratian ja kuntalaisten osallistumisen sekä kuntalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta?
- Mitkä ovat eriytymisen vaikutukset kuntien elinvoiman näkökulmasta?
- Mitkä ovat kuntien eriytymisen vaikutukset tehtävien rahoituksen järjestämisen näkökulmasta?
- Miten eriytymiskehitys tulisi huomioida kuntalainsäädännön kehittämisessä?
- Onko muissa Pohjoismaissa kuntien erilaistuminen otettu huomioon kuntien tehtäviä koskevassa lainsäädännössä? Jos kyllä, miten se on huomioitu?

Hankkeen menestyksellinen toteuttaminen edellyttää toteuttajataholta hyvää perehtyneisyyttä kunnallisen itsehallinnon kysymyksiin. Hakijoiden tulee ilmoittaa hakemuksessaan, mitä aineistoja heillä on käytettävissään tutkimusta varten. Hankkeessa tulee noudattaa hyvän tieteellisen käytännön periaatteita.

### **Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Hallituksen reformit: Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, Tulevaisuuden kunta ja Maakuntauudistus. Lisätietoja valtioneuvoston verkkosivuilta: Hallitusohjelman toteutus, [reformit](#).

Hankkeella on yhteys mm. myös seuraaviin selvityksiin:

Laesterä, E.y.m (2017) [Kuntien talouden liikkumavara ja sopeutuspotentiaali maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 87/2017.

Valtiovarainministeriö (2015) [Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus](#). Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2015. (ks. myös VM:n [tiedote](#) 4.11.2015)

### **Raportointi:**

Tutkimuksesta tulee tehdä väliraportti keväällä 2019 erityisesti edellä kohdassa 1. kuvatun kokonaisuuden osalta sekä loppuraportti hankkeen päättyessä.

### **6.1.2 Kuntien rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointimenetelmän toimivuus ja uudet mittausmenetelmät**

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja:** 100 000 €

**Aikajänne:** 02/2019–12/2019

#### **Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:**

Rahoitusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että valtion tulee kunnille tehtäviä antaessaan huolehtia siitä, että kunnilla on riittävät voimavarat tehtäviensä hoitamiseen. Rahoitusperiaate on tunnustettu Suomessa perusoikeusuudistuksen yhteydessä 1990-luvun alussa, ja se on vahvistettu perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa tulkintakäytännössä. Rahoitusperiaatteen katsotaan olevan osa kunnallista itsehallintoperiaatetta, ja se turvaa kunnan tosiasiallista mahdollisuutta päättää talousarviostaan. Rahoitusperiaate on vahvistettu myös Suomea sitovasti Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjassa.

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että kuntien tehtäviä koskevissa hallituksen esityksissä tarkastellaan rahoitusperiaatteen toteutumista. Kuntalain mukaan kuntatalousohjelmassa tulee arvioida rahoitusperiaatteen toteutumista.

Kuntatalousohjelmassa rahoitusperiaatteen toteutumista arvioidaan tarkastelemalla yksittäisen kunnan poikkeamaa rahoituksellisesta tasapainosta (toiminnan ja investointien rahavirta) veroprosentiksi muunnettua. Arviolaskelmat perustuvat kuntatalousohjelmassa esitettyyn kuntatalouden kehitysarvioon sekä julkisen talouden suunnitelmaan sisältyviin päätöksiin kuntatalouden menoista ja tuloista.

Rahoitusperiaatteen toteutumisen täsmällinen määrittäminen on vaikeaa. Kuntien erilaiset taloudelliset lähtötilanteet, hyvin eriävät kustannus- ja tulo rakenteet, palvelutason vaihtelut sekä erot eilakisääteisten tehtävien määrässä ja tulevassa väestörakenteessa tekevät vertailuasetelmasta erittäin haastavan. Yksiselitteistä ja selkeää menettelyä rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointiin ei edellä mainituista syistä ole tähän mennessä kyetty kehittämään.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut keväällä 2018 rahoitusperiaatteen toteutumista osana kuntatalouden kokonaisohjausta koskevaa tarkastusta. Tarkastuksen mukaan rahoitusperiaatteen toteutumisen analysointi kuntatalousohjelmassa on mekaanista, eikä sen toteutumiseen oteta selkeää kantaa. Tarkastusvirasto suosittaa, että valtiovarainministeriö edelleen kehittää kuntatalousohjelmassa rahoitusperiaatteen arviointia monipuolisemmaksi.

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa taustatietoa rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia koskevaan uudistamistyöhön. Hankkeessa tulee tuottaa kvantitatiiviseen tilastoaineistoon pohjautuvaa tietoa nykyisin käytössä olevan arviointimenetelmän toimivuudesta sekä kartoittaa kansainvälisiä esimerkkejä hyödyntäen, minkälaisia vaihtoehtoisia tai täydentäviä indikaattoreita tai menetelmiä rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioinnissa olisi mahdollista soveltaa myös Suomessa. Hankkeen toteutuksessa tulee huomioida maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset kuntien talouteen sekä kuntatalouden seurantaan ja arviointiin.

Hankkeen toivotaan tuottavan alustavia tuloksia alkusyksystä 2019 siten, että rahoitusperiaatteen toteutumista kuvaavia uusia tai täydentäviä mittareita voitaisiin hyödyntää ensimmäisen kerran kevään 2020 kuntatalousohjelman valmistelun yhteydessä.

#### **Tutkimuskysymykset:**

- Onko rahoitusperiaatteen arvioinnissa nykyisin käytettävä indikaattori – valtion päättämien toimenpiteiden aiheuttama taloudellinen paine kuntien tuloveroprosentteihin eli laskennallinen tuloveroprosentin korotuspaine – riittävä ja toimiva rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioimiseksi?
- Miten valtion paikallishallinnolle antamien tehtävien rahoituksen riittävyttä arvioidaan muissa maissa, erityisesti muissa Pohjoismaissa, ja olisiko vastaavia arviointitapoja mahdollista hyödyntää myös Suomessa?
- Minkälaisia vaihtoehtoisia tai täydentäviä indikaattoreita rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioinnissa tulisi soveltaa edellä esitetyt kysymykset huomioiden? Vaihtoehtoisten ja täydentävien indikaattoreiden tulisi perustua olemassa olevaan kuntien taloutta kuvaavaan tilastotietoon. Lisäksi indikaattoreiden seurannan tulisi olla toteutettavissa kuntatalousohjelman valmisteluajataulun puitteissa.
- Mikä olisi ollut arvio rahoitusperiaatteen toteutumisesta näillä vaihtoehtoisilla tai täydentävillä mittareilla arvioituna vuosien 2003–2018 aikana?

Rahoitusperiaatteen arvioinnissa nykyisin käytettävän sekä hankkeen toteuttajien esittämien vaihtoehtoisten tai täydentävien indikaattorien arvioinnissa tulee huomioida maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset kuntien talouteen sekä kuntatalouden seurantaan ja arviointiin. Maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen kunnille jäävistä kustannuksista suurin osa tulee esi- ja perusopetuksen sekä varhaiskasvatuksen järjestämisestä ja muista sivistystoimen tehtävistä, kuten kulttuuritoiminnan järjestämisestä.

Selvitystyöhön perustuva analyysi vaihtoehtoisten ja täydentävien indikaattorien toimivuudesta sekä arvio rahoitusperiaatteen toteutumisesta kyseisillä uusilla indikaattoreilla tulee tehdä kunta-kohtaisella tilinpäätösaineistolla vuosilta 2003–2018. Analyysin toteuttaminen vaatii hyvää kuntataloustilastojen tuntemusta ja hyvää ekonometrista osaamista. Hakemuksessa tulee ilmoittaa, mitä aineistoja hakijalla on käytössään analyysiä varten.

#### **Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Hankkeella on yhteys hallitusohjelman Tulevaisuuden kuntaa koskeviin tavoitteisiin. Hallitusohjelman mukaan hallitus tasapainottaa kuntien tehtävät ja niihin käytettävissä olevan rahoituksen. Rahoituksen riittävyden arvioinnissa on käytännössä kyse juuri rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioinnista. Lisäksi hankkeella on yhteys maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeisen kunnan taloudellisen tilanteen arviointiin ja uudistuksen jälkeiseen kuntatalouden ohjaukseen. Valtiovarainministeriö on toteuttanut aikaisemmin valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan puitteissa selvityksen kuntien talouden liikkumavarasta maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen. Selvityksessä ei kuitenkaan tarkasteltu uudistuksen vaikutuksia kuntatalouden ohjaukseen tai sen mahdollisesti aiheuttamia muutostarpeita rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointiin.

Laesterä, E.y.m (2017) [Kuntien talouden liikkumavara ja sopeutuspotentiaali maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 87/2017.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2018) [Kuntatalouden ohjaus. Finanssipolitiikan tarkastuskertomus](#). Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 6/2018. (ks. myös raporttiin liittyvä muu aineisto VTV:n [sivustolla](#))

**Raportointi:**

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti, joka sisältää ruotsin ja englannin kieliset tiivistelmät. Loppuraporttia käytetään ministeriössä tehtävän kehitystyön tausta-aineistona. Hankkeen edistymistä seurataan ohjausryhmässä. Hankkeen toteuttaja raportoi määräajoin ohjausryhmälle hankkeen edistymisestä.

### 6.1.3 Ikääntyneiden pitkäaikaispalvelujen harmonisointi maakunnissa ja sen kustannusvaikutukset

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja:** 130 000 €

**Aikajänne:** 2/2019–12/2019

#### Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Kuntien ikääntyneiden palvelujen käytössä on suuria [alueittaisia vaihteluja](#) (ks. myös Linna ym. 2017), jotka voivat osin johtua alueellisista eroista [palvelujen tarpeessa](#), esimerkiksi muistisairauksien esiintyvyydessä. Toisaalta on oletettavaa, että osa eroista palvelujen käytössä aiheutuu erilaisista palvelujen pääsyn kriteereistä, joissa on vaihtelua kunnittain, mikä ilmenee THL:n [vanhuspalvelujen seurantakyselystä](#). Kunnilla on nykyisten säännösten perusteella oikeus määrittellä osin palvelujen tarjontaa, sillä ikääntyneiden palvelut ovat suurelta osin määrärahasidonnaisia palveluja.

Tietotarve kytkeytyy hallituksen Kehitetään ikäihmisten kotihoitoa ja vahvistetaan kaikenikäisten omaishoitoa kärkihankkeen työhön (I&O-kärkihanke), jossa tavoitteena on kehittää ikääntyneiden palveluja ja vähentää alueellisia eroja ikääntyneiden palveluissa. Maakunta- ja sote-uudistuksen myötä maakunta tulee asettamaan palveluihin pääsille kriteerit, eli maakunnan sisällä kuntien väliset erot kriteereissä tulevat poistumaan. Eriarvioisuuden vähentyminen palveluihin pääsissä onkin eräs uudistuksen keskeistä tavoitteista.

Tämän tutkimushankkeen tavoitteena on selvittää palvelujen harmonisoinnin kustannusvaikutuksia. Tutkimuksessa tulee erityisesti selvittää sitä, kuinka paljon kustannuksia aiheutuu siitä, että koko maakunnan alueelle asetetaan yhdenmukaiset ja kaikkia maakuntia velvoittavat palveluihin pääsyn kriteerit, joissa on aikaisemmin ollut kuntien välillä huomattavan suurta vaihtelua. Selvityksen tuloksia harmonisoinnin kustannusvaikutuksista tarvitsevat yhtäältä maakunnat palvelujen järjestäjinä, mutta myös valtio maakuntien ohjauksessa ja toiminnan rahoittajana tarvitsevat tietoa uudistuksen kustannusvaikutuksista.

#### Tutkimuskysymykset:

- Miten maakuntien kustannuksiin vaikuttaa kuntien ikääntyneiden pitkäaikaispalvelutason yhtenäistäminen? Kustannusvaikutuksia tulisi arvioida maakunnittain vaihtoehtoisilla tavoilla, esimerkiksi siten, että jos ikääntyneiden pitkäaikaispalvelujen palvelutaso harmonisoidaan
  - maakunnan mediaanitasolle tai
  - palvelutarjonnaltaan parhaimman tai huonoimman neljänneksen tasolle.
- Mille tasolle harmonisointi voitaisiin tehdä, jos ikääntyneiden palveluihin käytettäisiin sama summa rahaa kuin ennen uudistusta?

Lisäksi tutkimusryhmän tulee esittää arvio siitä, kuinka monen ikääntyneen palvelutaso paranisi harmonisoinnin myötä esimerkiksi tilanteessa, jossa palvelun taso harmonisoidaan mediaanikunnan mukaiseksi.

Tutkimus voi perustua tiedossa olevaan hajontaan palveluissa sellaisissa maakunnissa, joissa ei ole yhtenäistä palvelujen järjestäjäorganisaatiota. Selvitystyössä pitäisi ottaa huomioon jo toteutuneita alueellisia malleja (kaksi tai useampi seuraavista: Kainuu, Siun Sote, Eksote, Päijät-Hämeen hyvin-

vointiyhtymä, Essote, tai Soite). Oleellista on tunnistaa, mikä on ollut palvelujen peittävyden (esimerkiksi ympärivuorokautisen hoivan suhteen) taso ennen uudistusta ja uudistuksen jälkeen. Oleellista on myös selvittää, miten maakunnallisen palvelujen järjestäjän palvelujen myöntämiskriteerit ovat vaikuttaneet palvelujen kattavuuteen ja kustannuksiin.

Selvityksessä tulisi huomioida mahdollisuuksien mukaan esimerkiksi palveluun pääsy, asumispalvelujen tarjonta ja palveluasumisen peittävyys, ympärivuorokautisen kotihoidon toimivuus, lääkäripalvelujen saanti kotihoidossa ja omaishoitajien parissa.

Lisäksi tulee arvioida sitä, kuinka nopealla aikataululla palvelujen sopeuttaminen voitaisiin toteuttaa ja sitä liittykö muutosvaiheeseen joitain erityisiä kustannusvaikutuksia (säästöjä tai ylimääräisiä kustannuksia) tai muuta huomioitavaa.

Hanke toivotaan toteutettavan eri toimijoita yhdistävänä konsortiona, jossa on mukana myös maakuntien valmistelijoita.

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Maakunta ja sote -uudistus

Kehitetään ikäihmisten kotihoitoa ja vahvistetaan kaikenikäisten omaishoitoa -kärkihanke.

Linna M., Mikkola T., Malmström T. & Tyni T. (2017) Iäkkäiden sosiaali- ja terveystalouden kustannuserot – palveluiden käyttö ja tuottavuus selittävinä tekijöinä. Focus Localis 3/2017, 7-16.

**Raportointi:**

Hankkeesta tulee tuottaa loppuraportti (sähköinen) ja mahdollisesti policy brief -artikkeli (sähköinen).



## 6.2 Vaikuttavuusperustaisuus järjestäjän ohjausvälineenä

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 170 000 €**

**Aikajänne:** 01/2019–12/2019

### **Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:**

Sote- ja maakuntauudistuksessa järjestäjä ja tuottaja erotetaan toisistaan ja monien palveluiden tuotantoon tulee monituottajamalli. Järjestäjän tehtävänä on ohjata palvelutuotantoa siten, että sote- ja maakuntauudistukselle asetetut tavoitteet muun muassa kustannusten kasvun hillinnästä, asiakaslähtöisyydestä, palveluiden yhdenvertaisuudesta sekä paremmasta laadusta ja vaikuttavuudesta täyttyvät. Tuotannon ohjauksen onnistuminen on siten keskiössä myös sote- ja maakuntauudistuksen tavoitteiden toteutumisessa. Suomessa on kokemuksia sekä sisäisen että ulkoisen palvelutuottajan ohjauksesta, mutta ohjauksessa on tunnistettu useita haasteita, ja viime vuosina monia sisäisiä tilaaja-tuottajamalleja on purettu.

Perinteisesti julkisesti tuotettujen sote-palveluiden ohjauksessa on keskitytty kustannuksilla ohjaamiseen joko budjettien tai sopimushintojen muodossa. Tämä on ollut osittain käytännön sanelemaa, sillä taloustiedot ovat olleet luotettavasti ja suhteellisen vertailukelpoisesti saatavilla toisin kuin esimerkiksi asiakaskokemusta tai palveluiden vaikuttavuutta kuvaavat tiedot. Ulkoistuksissakin hinta on usein noussut keskeiseen asemaan. Myös sote-uudistuksessa on riskinä, että keskitytään kustannusten seurantaan, sillä sote-uudistuksen konkreettiseksi tavoitteeksi on ilmoitettu kustannusten kasvun hillintä. Kustannuksiin keskittyminen voi kuitenkin johtaa osaoptimointiin: säästö yhtäällä johtaa kasvaneisiin kustannuksiin toisaalla. Samalla on riskinä, että palveluiden yhdenvertainen saatavuus ja uusien hoitomenetelmien käyttöönotto vaarantuvat.

Sote-palveluiden ohjaamisen haasteet eivät ole yksin Suomen ongelma, vaan useissa länsimaissa painitaan samojen ongelmien parissa. Ratkaisuna sosiaali- ja terveydenhuollon haasteisiin on esitetty siirtymistä vaikuttavuusperustaiseen järjestelmään. Tämä tarkoittaisi sitä, että kustannusten seurannan lisäksi kerättäisiin tietoa tuloksista ja vaikutuksista ihmisten terveydentilaan, toimintakykyyn ja elämänlaatuun. Tietoa tulisi saada sekä väestötasolla että terveysongelma- tai asiakasryhmätasolla, ja tarkastelu tulisi tehdä koko hoito- tai palveluketjun tasolla. Vaikuttavuuteen perustuvassa järjestelmässä voisi olla myös mahdollista löytää yhteisiä tavoitteita järjestäjälle ja tuottajille, jolloin nykyisten ohjausmallien vastakkainasettelusta voitaisiin edetä kohti kumppanuusmuotoista mallia. Tällaisessa mallissa molemmat osapuolet hyötyisivät yhteisiin tavoitteisiin pääsemisestä. Kumppanuuteen perustuvia allianssimalleja on kokeiltu eri toimialoilla, muun muassa rakennushankkeissa, mutta sote-palvelutuotannossa kumppanuusmalleja on rakennettu vasta muutamia. Yhteisten tavoitteiden löytämiseksi ja tavoitteiden pohjalta rakennettavan korvausmallin käyttöönottoa varten olisi kuitenkin ymmärrettävä paremmin, miten näitä tulisi lähestyä ja mitä vaihtoehtoja on tarjolla.

Maakuntien tietojohtamista kehitetään parhaillaan monessa hankkeessa niin tietosisältöjen kuin tietoprosessin (teknologioiden) näkökulmasta. Keskeisiä kansallisia hankkeita, joihin selvitystyön tulee linkittyä, ovat mm. Maakuntatieto-ohjelma sekä kustannus- ja vaikuttavuustiedon KUVA-ohjelma. Myös palvelutuotannon ohjauksen tueksi tehdään työtä eri ministeriöiden työryhmissä.

### **Tutkimuskysymyksiä:**

- Millaisia vaikuttavuuteen perustuvia elementtejä on otettu käyttöön sote- ja kasvupalveluiden ohjaamisessa Suomessa ja ulkomailla? Mitä kokemuksia näistä on?
- Miten kustannusvaikuttavuutta voitaisiin käyttää järjestäjän ohjausmallin viitekehystenä ja tuottajien korvausmalleissa? Voidaanko vaikuttavuuden kautta löytää yhteiset tavoitteet järjestäjälle ja tuottajalle?
- Miten vaikuttavuusperustainen ohjaus on sovellettavissa valinnanvapauden piirissä oleviin palveluihin ja palveluketjuihin, joihin osallistuu monta tuottajaa?
- Miten tulisi edetä vaikuttavuusperustaisuuden rakentamisessa? Mitä asioita tulisi määritellä ja ohjata kansallisella tasolla ja mitkä jättää maakuntien itse päätettäväksi?

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Sote- ja maakuntauudistus ([verkkosivut](#)) ja tietojohdaminen ([verkkosivut](#))

Valtiovarainministeriön [Maakuntatieto-ohjelma](#)

**Raportointi:**

Hanke tuottaa tietoa vaikuttavuusperustaisesta ohjauksesta sote- ja kasvupalveluiden ohjaamisessa.

Hankkeessa tuotetaan suomenkielinen loppuraportti sisältäen englanninkielisen yhteenvedon ja lisäksi väliraportti alustavista tuloksista ja havainnoista 5/2019.

### 6.3 Kansallisen ennakkoinnin kokonaiskuva ja tulevaisuus

**Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 100 000 €**

**Aikajänne: 02/2019–01/2020**

#### **Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:**

Kansallisen ennakkoinnin ja valtioneuvoston ennakointiprosessien tavoitteena on, että suomalaisessa päätöksenteossa on käytettävissä paras mahdollinen näkemys tulevaisuudesta. Hallinnon tulee mahdollistaa tulevaisuuden tekeminen tarjoamalla ennakointityölle yhteisiä toimintamalleja ja foorumeita sekä tuottamalla yhteistä tietopohjaa. Yhteisen, kansallisen ennakkoinnin toimintatapa on vielä melko uusi ja sitä kehitetään systemaattisesti. Tältä kansallisen ennakkoinnin kentältä puuttuu ajantasainen kokonaiskuva ennakkoinnin tekijöistä, tavoitteista, erilaisista toimintamalleista, työkaluista ja niiden vaikuttavuudesta. Tietoa tarvitaan esimerkiksi siitä, miten eri toimijat toimivat vuorovaikutteisena kokonaisuutena ja ovatko ennakkoinnin teemat ja sisällöt olleet vaikuttavia ja relevantteja.

Tässä hankkeessa tehdään kattava ja ajantasainen selvitys suomalaisista ennakointitoimijoista ja keskeisistä ennakointiprosesseista. Mukana kartoituksessa voi olla kansallinen ja aluetaso sekä erilaisia verkostomaisia toimijoita ja uusia yhteistyörakenteita. Tulevaisuussuuntautuneella tutkimuksella selvitetään ennakointiosaamisen tilanne keskeisten ennakointitoimijoiden parissa Suomessa. Ennakointiosaamisen ja -kyvykkyyden tilaan ja mahdollisuuksiin tulee kiinnittää huomiota. Selvityksessä tarkastellaan paitsi prosesseja ja osaamista, myös ennakkoinnin resursointia sekä toiminnalle annettuja tavoitteita ja painoarvoa eri organisaatioissa. Lisäksi selvitys pitää sisällään yhteenvedon kotimaisessa ennakointitoiminnassa käytetyistä menetelmistä ja ohjelmistoista.

Hankkeeseen kuuluu myös yhteisen ja jatkuvan ennakointityön ja kansallisen ennakkoinnin toimintatavan arviointia, ja siinä tehdään ehdotuksia toiminnan kehittämiseksi.

Hanke tuottaa yhteistä, kansallista ennakointityötä tukevaa tietoa, tietoa tulevien päätösten tueksi ennakointitoiminnan järjestämiseksi sekä nykyisten ennakointitoimintojen vaikutuksia seuraavaa ja arvioivaa tietoa.

#### **Tutkimuskysymyksiä:**

- Mikä on suomalaisen kansallisen ja alueellisen ennakointitoiminnan nykytilanne? Ketkä ovat keskeisiä ennakointitoimijoita ja millaisia verkostoja ja prosesseja niillä on?
- Minkälaisia tavoitteita ennakointitoiminnalle ja -tiedolle on eri organisaatioissa annettu ja miten ennakointitoiminta on tuotu osaksi strategista suunnittelua ja päätöksentekoa?
- Minkälainen on keskeisten ennakointitoimijoiden osaamisen taso ja missä ovat suurimmat puutteet ja uudet mahdollisuudet?
- Miten ennakointitoimintaa resursoidaan, minkälaisia työvälineitä (esimerkiksi ohjelmistoja) ennakointitoimijoilla on käytössään ja millaisia ennakointimenetelmiä hyödynnetään? Mitä ovat ennakointitoiminnasta syntyneet keskeiset tuotokset?
- Miten vuodesta 2014 toteutettu kansallisen ennakkoinnin toimintatapa on vaikuttanut ennakointitiedon ja -osaamisen käyttöön kansallisesti eri paikoissa. Miten päätöksenteko toteutuu eri tasoilla? Millainen on ennakointikyvykkyys hallinnossa? Miten tiedonsaanti, jakaminen ja yhteistyö toimivat?

- Mikä olisi paras tapa toteuttaa ennakointiyhteistyötä alueellisesti ja kansallisesti? Entä miten kansainväliset verkostot ja osaaminen hyödynnetään?

**Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:**

Tuotettavalla tiedolla tuetaan kansallista ennakointitoimintaa ja sen järjestämistä tulevaisuudessa. Tieto on kansallisen ennakoinnin toimintaa ja sen vaikutuksia arvioivaa tietoa.

Kansallisen ennakoinnin toimintatapa (ks. ennakointi VNK:n [verkkosivuilla](#))

**Raportointi:**

Hankkeen tuloksena tuotetaan visuaalinen selvitys kansallisen ennakointitoiminnan tilasta ja tulevaisuudesta. Selvityksen odotetaan olevan ratkaisukeskeinen, konkreettinen ja visuaalisuutta hyödyntävä. Loppuraportin tulee olla tiivis ja sisältää suositukset.