

Kuopion kaupunki
Tulliportinkatu 31
PL 70101 KUOPIO
017-182 111

Valtiovarainministeriölle

Kuopion kaupungin lausunto koskien luonnosta HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI KUNTIEN VELVOITTEIDEN JA OHJAUKSEN VÄHENTÄMISTÄ JA MONIALAISTEN TOIMINTAMALLIEN TUKEMISTA KOSKEVISTA KOKEILUISTA

Kuopion kaupunki kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa ko. asiassa. Kaupunki pitää lakiluonnoksen mukaista asia- ja kehittämiskokonaisuutta tärkeänä ja perusteltuna. Valtion informaatio-ohjaus ja nyt esitettyä vahvempi taloudellinen tuki on kokeilukohteille välttämätöntä. Huolen aiheena kokeilujen tuloksellisuuden suhteen, jota säädöspohjalla voidaan mahdollisesti vieläkin paremmin tukea, on kireä aikataulu, viranomaisyhteistyön ja tiedonhallinnan sujuvuus ja jatkuvuus tulevassa sote-rakenteessa. Yksityiskohtaisempia lausumia olemme esittäneet jäljempänä tekstikehyksissä.

Johdantoa

Valtioneuvoston maaliskuussa 2013 tekemän kehyspäätöksen mukaan kuntien velvoitteiden vähentämisen toimintaohjelman tueksi käynnistetään vuoden 2014 alusta paikallisia kokeiluja, joiden osalta ministeriöt ja kunnat sopivat yhdessä palveluja koskevat tavoitteet. Valtakunnan hallitus teki marraskuussa 2013 päätöksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta, jonka mukaan ”Kuntien velvoitteiden vähentämiseksi toteutetaan kuntakokeiluja vuosina 2015-2016.” Niissä on päätöksen mukaan ”tarkoitus kokeilla sellaisia säädösmuutoksia ja muita toimenpiteitä, joiden avulla kunnat voivat poikkihallinnollisesti kehittää palvelurakennettaan ja palveluprosesseja sekä säästää kustannuksiaan kokeilun piirissä olevista kunnille asetetuista velvoitteista riippumatta ja lainsäädännön mukaisesta palvelujen tavoittelusta vaikuttavuudesta tinkimättä”

Haku kuntakokeiluihin tuli em. päätöksen mukaan käynnistää vuoden 2013 lopussa kuuteen eri toimintakokonaisuuteen: 1) hyvinvoinnin integroitu toimintamalli, 2) koulutuspalvelukokeilu, 3) asumispalvelujen toimintamalli, 4) valvonnan toimintamalli, 5) kuntien ja Kelan yhteistyö sekä 6) nuorisotakuukokeilu.

VM asetti elokuussa 2013 kuntien velvoitteiden vähentämistä koskevien kokeilujen valmisteluhankkeen, jonka tavoitteena oli luoda edellytykset kuntien velvoitteiden vähentämistä koskevien kokeilujen

käynnistämiseksi vuoden 2014 alussa. Valmistelu tuli tehdä yhteistyössä kuntien kanssa siten, että kokeilut ovat kuntalähtöisiä ja voivat toimia myös muodostuvien kuntien palvelujen järjestämisen apuna.

Valmisteluhankkeen päätyttyä VM asetti 9.5.2014 *Kuntakokeilut kuntien velvoitteiden vähentämisen tueksi* –hankkeen, jonka tehtävänä on mm. ohjata kokeilulainsäädännön valmistelua. Valmistelu- ja kokeiluhankkeiden työn tuloksena on valmistunut luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämisestä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista.

Kokeilujen tarkoituksena on lisätä kokeilukuntien toimintamahdollisuuksia vähentämällä niille laissa tai sen nojalla annetuissa säädöksissä asetettuja velvoitteita sekä niiden toteuttamisen ohjausta. Tarkoituksena on edistää kokeilukunnissa sellaisten asiakaslähtöisten ja monialaisten toimintatapojen ja palvelurakenteiden kehittämistä ja käyttöä, joiden avulla laissa säädettyjä tehtäviä voidaan kunnissa hoitaa taloudellisesti ja tuottavasti kuitenkin lainsäädännössä asetetut palvelujen sisältöä koskevat vaatimukset toteuttaen.

VM on pyytänyt viimeistään 24.7.2014 n. 80 taholta, ml. Kuopion kaupungilta, lausuntoa em. luonnoksesta, jossa säädökset on ryhmitelty luvuiksi toimintamalleittain ja kokeiluittain seuraavasti:

HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI KUNTIEN VELVOITTEIDEN JA OHJAUKSEN VÄHENTÄMISTÄ JA MONIALAISTEN TOIMINTAMALLIEN TUKEMISTA KOSKEVISTA KOKEILUISTA

1. Luku. Yleiset säännökset;

1 § Lain tarkoitus,

2 § Kuntakokeilut ja niihin osallistuvat kunnat

2. Luku. Hyvinvoinnin integroitua toimintamallia koskeva kokeilu;

3 § Hyvinvoinnin integroidun toimintamallin edistäminen,

4 § Yhteinen palvelusuunnitelma monialaisessa yhteistyössä,

5 § Yhteisten palvelusuunnitelmien hallinnointi,

6 § Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen,

7 § Henkilötietojen tallettaminen,

8 § Tietojen käsittely toiminnallista suunnittelua varten

3. Luku. Koulutuspalveluja koskeva kokeilu;

9 § Koulutuspalveluja koskevan toimintamallin edistäminen,

4. Luku. Kuntien toiminnan valvontaa koskeva kokeilu;

10 § Kuntien toiminnan valvontaa koskevan toimintamallin edistäminen,

11 § Aluehallintovirastojen toiminnan ohjaus,

12 § Indikaattoriperusteisen valvonnan käyttöönotto ja edistäminen,

- 13 § Omavalvonnan kehittäminen,
- 14 § Aluehallintovirastojen ja kuntien yhteistyön kehittäminen ohjauksessa ja valvonnassa,
- 15 § Kokeilun soveltaminen yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnassa,
- 16 § Sopimukset kokeilukohteiden valvonnasta,
- 5. Luku. **Asumispalveluja koskeva kokeilu;**
 - 17 § Asumispalveluja koskevan toimintamallin edistäminen,
 - 18 § Perhehoidon toimintamallin edistäminen,
 - 19 § Asumispalvelutoiminnan valvonta,
 - 20 § Sopimukset asumispalveluja koskevasta kokeilusta,
- 6. Luku. **Kuntien ja Kansaneläkelaitoksen yhteistyötä koskeva kokeilu;**
 - 21 § Kuntien ja kansaneläkelaitoksen yhteistyötä koskevan toimintamallin edistäminen,
 - 22 § Toimeentulotukihakemusta koskeva yhteistyö kunnan ja Kansaneläkelaitoksen kesken,
 - 23 § Toimeentulotukihakemusten vastaanotto ja niitä koskevien tietojen käsittely,
- 7. Luku. **Nuorisotakuuta koskeva kokeilu;**
 - 24 § Nuorisotakuuta koskevan toimintamallin edistäminen,
 - 25 § Sopimukset kuntien ja työ- ja elinkeinotoimistojen yhteistyöstä,
 - 26 § Menettely nuorisotakuun monialaisessa yhteistyössä,
- 8. Luku. **Erinäiset säännökset;**
 - 27 § Vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto,
 - 28 § Kokeilujen yleinen ohjaus ja seuranta,
 - 29 § Kokeilusopimukset,
 - 30 § Kuntajaon muutosten huomioon ottaminen,
- 9. Luku **Voimaantulo ja siirtymäsäännökset;**
 - 31 § Voimaantulo

Luonnoksessa termien määrittely perustuu taannoiseen VM:n teettämään selvityshenkilön raporttiin (Kuntien tehtävien kartoitus, VM:n julkaisu 2/2013) kuntien tehtävistä ja velvoitteista. **Tehtävällä** tarkoitetaan sitä palvelua tai toimintoa, joka kunnan tulee toteuttaa kuntalaista ja asiakasta varten tai joskus myös muuta viranomaista varten (*mitä* kunnan on tehtävä). **Veloitteen** osalta selvityksen

yhteydessä laadittiin määritelmä, jonka mukaan velvoitteilla tarkoitetaan laissa tai lainsäädännön nojalla asetuksessa kunnalle säädettyä kuntia velvoittavaa määräystä siitä, miten lakisääteinen tehtävä tulee toteuttaa (*miten* kunnan tulee tehtävästä huolehtia).

Säädökset ovat samalla tavalla kuntaa velvoittavia siitä riippumatta, luokitellaanko niiden sisältö tehtäväksi vai velvoitteeksi. Suosituksella puolestaan on tarkoitettu lain tai asetuksen täydennykseksi annettua suositusta siitä, miten tehtävä tulisi toteuttaa. Suositukset eivät ole kuntaa sitovia.

Kunnille annettujen lakisääteisten tehtävien kehitys 1930-luvulta nykyhetkeen on tehtyjen selvitysten mukaan ollut se, että tehtävät ovat selkeästi lisääntyneet, ja että ne ovat asettaneet kunnille sisällöllisesti aikaisempaa yksityiskohtaisempia menettelytapoja ja velvoitteita.

Määrällisesti merkittävimpiä velvoitetyppejä ovat viranomaisyhteistyövelvoite, asiakasyhteistyövelvoite, velvoite toimintoa koskevan suunnitelman tekemiseen ja tiedon antamisvelvoite. Toiminnallisia suunnittelovelvoitteita oli em. selvityshenkilön raportin aineistoon kirjautunut yhteensä 85. Lakisääteiset yksilölliset palvelusuunnitelmat on suureksi osaksi luokiteltu tehtäviin.

Useimpiin eli 75 %:iin kuntien tehtävistä liittyi myös jokin siihen liittyvä velvoite. Moniin tehtäviin liittyi myös useampia velvoitteita. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla on yli kaksinkertainen määrä erilaisia velvoitteita tehtävien määrään verrattuna

Monet esim. yksittäistä asiakasta koskevat tehtävät ja/tai velvoitteet ovat lukuisissa säädöksissä. Kuntakokeilujen kannalta ajankohtaisia säännöksiä, joissa esim. yksilöllisistä - ja samalla yleensä aivan erillisistä – palvelusuunnitelmista tai vastaavista säädetään, on n. 17 kpl. Näihin verrattavia lisäksi: Palvelusuunnitelmiin tukeutuen ja liittyen palvelujen myöntämisestä tehdään kunnassa viranomaispäätöksiä. Tällaisia päätöksiä ovat muun muassa kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977) annetun lain 34 §:ssä tarkoitettu erityishuolto-ohjelma ja perusopetuslain 17 §:n 2 momentin mukainen erityisen tuen päätös.

Kuntien ja kuntien vastuulla olevan toiminnan (ml. kuntayhtymät) ja palvelujen näkökulmasta em. säädöspohja ja pirstaleisuus ohjaa toimintaa enemmänkin täyttämään ja valmistelemaan suunnitelmia ja ajantasaistamaan niitä kuin toteuttamaan varsinaista yksilökohtaista tukea ja apua. On tärkeää mahdollistaa suunnittelun ja tuen parempi asiakaslähtöisyys ja riittävä tiedonkulku eri toimijoiden ja asiakkaan kesken.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnalla ja siihen liittyvällä ohjauksella turvataan ja edistetään palvelujen laatua sekä asiakas ja potilasturvallisuutta. Tavoitteena on ehkäistä jo ennalta asiakas- ja potilasturvallisuutta vaarantavien olosuhteiden ja käytäntöjen syntymistä.

Valviran ja AVlen Valvontaohjelmien tarkoituksena on myös määritellä asianmukaisen toiminnan kriteerit, siirtää valvonnan painopistettä ennakkoivaan valvontaan, luoda lähtökohtia omavalvonnan parantamiselle, parantaa valvonnan vaikuttavuutta ja suunnata valvonnan niukkoja voimavaroja keskeisiin tehtäviin, määritellä suunnitelmallisen valvonnan aikataulutusta ja työnjakoa sekä lisätä väestön tietoja asiakkaiden ja potilaiden oikeuksista.

Valtion tarkoituksena on, että vuonna 2015 valmistuu yksi sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallinen valvontaohjelma, joka korostaa riskinarviointiin perustuvaa toimeenpanoa.

Aluehallintovirastojen ja Valviran lisäksi myös kunnilla on yksityistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevia valvontatehtäviä. Ympäri vuorokautisia sosiaalipalveluja tuottavan yksityisen palvelujen tuottajan lupahakemuksen liitteenä tulee olla kunnan lausunto. Muusta kuin ympärivuorokautisesta yksityisestä sosiaalipalvelusta on tehtävä kirjallinen ilmoitus kunnalle, joka arvioi toiminnan lainmukaisuuden ja toimittaa ilmoituksen lupaviranomaiselle rekisterinpitoa varten.

Kokeiluissa tulisi toteuttaa, ja huomioida säädöksissä, myös malleja, joissa kuntien yksityisiä palveluita koskevaa valvontavastuuta kevennetään erityisesti niiltä osin kun kyse ei ole sellaisista toimijoista, jotka ovat kunnan sopimuksenvaraisina ostopalvelu- ja palvelusetelituottajista.

Kuntien lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden normiohjaus sekä suositukset ja ohjeet

Kestävyysvaje koskee koko julkista taloutta, ja hallitus on useilla päätöksillä tähdännyt kestävyysvajeen supistamiseen. Kuntien lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden määrän jatkuva kasvu on osaltaan lisännyt kuntien kustannuksia.

Kuntakokeilujen toteuttamista ja tavoitteiden saavuttamista on hallituksen linjausten mukaisesti tarkoitus tukea muun muassa sellaisin säädösmuutoksilla, jotka olisivat voimassa määräaikaista ja joita sovellettaisiin vain kokeilualueilla. Kuntakokeilujen avulla pyritään saamaan kokemuksia siitä, voivatko kokeiluun osallistuvat kunnat edellä mainittujen säädösmuutosten ja muiden toimenpiteiden avulla poikkihallinnollisesti kehittää palvelurakennettaan ja säästää kustannuksiaan kunnille lainsäädännössä asetetuista velvoitteista riippumatta ja palvelujen vaikuttavuustavoitteista tinkimättä sekä edistämään kunnissa käynnissä olevaa palveluprosessien ja toimintamallien kehittämistyötä. Kokeilut kytkeytyvät hallituksen ohjelmaan sisältyvään kuntauudistukseen ja niiden avulla pyritään myös palvelemaan käynnistyviä kuntien yhdistämisselvityksiä. Kokeilut voisivat toimia lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen vastuukuntien palvelurakenteiden ja toimintamallien suunnittelun tukena.

Tärkeää on varmistaa kokeilukohteiden riittävä ulottuvuus myös niihin palveluihin, jotka eivät ole peruskuntien suorassa järjestämisvastuussa, siis esim. ESH- ja muiden kuntayhtymien toimintaan. Voidaanko säädöksin varmistaa myös jollakin tavoin sitä, että kokeilujen hyvät käytänteet toimitaisivat jatkumoina ja ne omaksuttaisiin toimintaan tulevilla sote-alueilla ja niiden tuottamisvastuisissa organisaatioissa.

Kokeilujen tulee mahdollistaa ja edistää kuntien strategioiden ja kehittämisen painopisteiden perusteella hahmotettujen hallinnonalojen ja organisaatioiden rajat ylittävien toimintamallikokonaisuuksien toteutumista. Esim. laaja-alaisten moniammatillisten palvelumallien sekä kuntalais- ja asiakaslähtöisten palveluorganisaatioiden ja -prosessien kehittäminen. Tähän kehittämistyöhön liittyvien säädösperusteisten velvoitteiden aiheuttamia vaikeuksia olivat esiselvityksen mukaan muuan muassa tietosuojalainsäädännön ja siihen kytkeytyvän hallinnonalakohtaisen lainsäädännön aiheuttamat tiedon liikkumisongelmat kuntien laaja-alaisissa kehittämishankkeissa ja lisäksi kuntien,

erikoissairaanhoidon, 3. sektorin, valtion viranomaisten ja Kelan yhteistyöalueilla. Suositusten katsottiin aiheuttavan jopa eniten haasteita kuntien toiminnalle. Niissä määritellään hyvin tarkoin palvelutasoa, henkilöstömitoitusta yms. palvelutuotantoon liittyviä vaatimuksia.

Suosituksia valvotaan usein joustamattomasti ja eri puolilla maata erilaisin tulkinnoin ikään kuin ne olisivat sitovia normeja, ja myös oikeuslaitos käyttää niitä enenevästi päätösten perusteena. Valvontaviranomaisilta tarvitaan enemmän yhteistoiminnallista näkemystä ja otetta. Esille nousi kysymys, miksi valvotaan resursseja, ei tulosta. Kaupungit olivat yleisesti valmiita sitoutumaan tuloksiin ja tulostavoitteisiin.

Lakiluonnokseen valvontaviranomaisten yhteistyö- ja yhdenmukaisuustavoite tulisi kirjoittaa ehkä vieläkin velvoittavammaksi.

Hyvinvoinnin integroidun toimintamallin edistäminen

Hyvinvoinnin integroitua toimintamallia koskevassa kokeilussa on tarkoituksena tarkastella ja luoda uusia asiakaslähtöisiä toimintamalleja ja työtapoja alueellisten monialaisten organisaatioiden sisäisen yhteistyön ja ulkoisten toimintojen ja tahojen kanssa. Tehokkaan ja vaikuttavan toimintamallin suunnittelua varten viranomaisten käytettävissä tulisi olla laaja-alaisesti asiakkaan olosuhteita ja tarpeita koskeva tieto, asiakkaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa loukkaamatta. Toimintamallia palvelevia toimenpideoitoja ovat lakisääteisten yksilöllisten palvelusuunnitelmien osittainen yhdistäminen yhteiseksi yksilölliseksi palvelusuunnitelmaksi ja niitä koskevien tietojen käsittely, tietojen käsittely toiminnallista suunnittelua varten sekä asiakkaan vastuutyöntekijän toimintaedellytysten varmistaminen.

Valvonnan toimintamalli

Kuntien taholta on tuotu esiin suositusten ja ohjeiden tiukka noudattaminen lupa- ja valvontaviranomaisten toiminnassa, vaikka suositukset ja ohjeet eivät ole sitovia. Tämä rajoittaa kuntien toiminnan tehokasta suunnittelua ja aiheuttaa lisäkustannuksia. Kuntakokeilujen valmistelussa on todettu, että useissa tapauksissa esimerkiksi tiukat henkilöstömitoitukset ja tilamitoitukset ja muut tarkoin numeraalisesti määritellyt ohjeet eivät sisälly lainsäädäntöön tai asetuksiin, vaan suosituksiin ja usein myös Valviran ja aluehallintovirastojen vahvistamiin valvonta- ja muihin ohjeisiin. Niitä on noudatettu yhdenvertaisuuden periaatteen toteuttamiseksi kuntakohtaisessa harkinnassa, jolloin niistä on muodostunut normeihin verrattavaa ohjausta kuntiin nähden. Tämä on sitonut kuntien liikkumavaraa enemmän kuin säädökset.

Valvonnan toimintamallia koskevassa kokeilussa pyritään kehittämään valvonnan menettelytapoja. Kokeilussa kehitetään indikaattoriperusteista valvontaa, jota kokeiluaikana sovellettaisiin kokeilukuntia koskien. Kokeilu koskee sekä kuntien että yksityisten palveluntuottajien toimintaa.

Asumispalvelumallin uudistaminen

Asumispalvelujen järjestämisen merkitys vanhusten ja vammaisten hoidossa on kasvava ikärakenteen kehittymisen vuoksi. Hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa on lisäksi hyväksytty tavoitteeksi laitospaikkojen väheneminen siten, että se vähentää kuntien menoja 300 M€ vuoden 2017 tasolla.

Asumispalvelut nousivat kokeiluja koskevassa esiselvityksessä yhdeksi sellaiseksi kunnallisen toiminnan alueeksi, jossa koettiin kunnille aiheutuvan lisäkustannuksia suositusten ja ohjeiden liian joustamattomasta soveltamisesta. Nämä tekijät merkitsevät sitä, että asumispalveluihin tulee saada sellaisia uudenlaisia toimintamalleja, jotka mahdollistavat lakisääteisesti riittävän palvelutason toteuttavat palvelut siten, että ne kuntien ja valtion talouden puitteissa pystytään kustantamaan. Asumispalvelujen toimintamallia koskevassa kokeilussa on tarkoitus kehittää vanhusten, vammaisten ja muiden erityisryhmien palveluasumista tarkastelemalla nykyisten ohjeiden ja suositusten lähtökohtia ja kriteerejä ja mahdollistamalla kunnille räätälöityjen ja yksilöllisten asumisvaihtoehtojen kokeileminen. Kokeilujen tavoitteena on tukea laitoshoidon purkamista ja erityisryhmien asumispalvelujen asukaslähtöisten ja kustannustehokkaiden ratkaisujen toteuttamista. Vanhusten ja vammaisten asumispalvelut, palveluasuminen ja asumisyksiköt ovat yksi keskeinen tapa kehittää ja hallita kuntalaisten tarpeiden mukaista palvelurakennetta. Laitosvaltaisuuden hallittu purkaminen on asiakkaiden, kuntien ja julkisen talouden kannalta yhteinen etu. Säädöstatolla ei juuri ole tarkkoja kuntien toimintavapautta rajoittavia säädöksiä annettu. Vanhusten ja vammaisten asumispalveluissa sovelletaan kuntien hankkeiden rahoitukseen ja toimintaan muun muassa kunnissa tiukasti valvotuksi koettuja tilojen ja henkilöstön mitoitusta koskevia ohjeita. Tarvitaan olemassa olevaa asunto-kantaa ja muihin paikallisiin olosuhteisiin perustuvia uusia ja joustavia asumispalveluratkaisuja. Kuntakokeilujen tässä toimintamallissa on tarkoitus kehittää asumispalvelujen mallia ja joustavoittaa kunnille kustannuspaineita aiheuttavia suositusten noudattamiskäytäntöjä.

Nuorisotakuun toteutumista koskevan tutkimuksen mukaan jatkossa olisi tärkeää panostaa henkilökohtaisen kontaktin ja matalan kynnyksen palveluihin (valmistelussa oleva ns. ohjaamomalli) sekä vastuuhenkilömalleihin. Yksittäisten palvelujen sijaan tulisi päästä tavoitteellisiin, viranomaisten sektorirajat ylittäviin palvelukokonaisuuksiin. Kaikkein vaikeimmassa tilanteessa olevien nuorten auttamiseksi tulisi tehostaa nuorille kohdennettuja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä kuntoutuksen palveluja. Kansaneläkelaitoksen ammatillisen kuntoutuksen kriteerejä lievennettiin vuoden 2014 alussa. Myös Euroopan sosiaalirahaston hankkeet tukevat osaltaan nuorisotakuun tavoitteita ja muun muassa matalan kynnyksen palvelujen kuten ns. ohjaamo-mallin kehittämistä.

Hakumenettely kokeiluihin

Valtiovarainministeriö lähetti kunnille joulukuussa 2013 kirjeen kuntakokeiluhankkeeseen hakeutumisesta ja sitä koskevasta hakumenettelystä. Kirjeen mukaan kunnilla oli mahdollisuus hakea yhteen tai useampaan osaan kokeiluohjelman kuudesta osa-alueesta. Hakuaika päättyi vuoden 2014 tammikuun lopussa. Haku kohdistettiin kuntarakennelain tavoitteet täyttäviin kuntiin tai alueisiin. Parhaiten kokeiluja katsottiin olevan mahdollista toteuttaa sellaisessa kuntarakennelain tavoitteet täyttävässä kunnassa tai selvitysalueen kunnista muodostuvassa kuntaryhmässä, jolla on riittävät toiminnalliset edellytykset kokeilun edellyttämän poikkihallinnollisen kehittämistyön tekemiseen. Hakulomakkeessa kunnilta pyydettiin tietoja siitä, mikä oli kunnan kehittämistilanne hakemuksen kohteena olevan toimintamallin osalta sekä siitä, miten ne aikoivat toteuttaa kokeilua hakemallaan osa-alueella. Kunnilta pyydettiin myös tietoja kunnassa jo käytössä olevista kokeilun osa-alueen seurantaan soveltuvista palvelujen laatuja ja tuloksia kuvaavista indikaattoreista. Kirjeen mukaan kokeiluihin oli tarkoitus valita ne kunnat, joiden katsottiin hakemuksessa esitettyjen tietojen ja suunnitelmien perusteella parhaiten edistävän kyseisten toimintamallien kehittämistä ja kokeiluissa tavoiteltujen tulosten saavuttamista. Kirjeessä todettiin lisäksi, että kokeilukunniksi valittujen kuntien kanssa tullaan laatimaan valtion ja kuntien välinen kokeilun kohdentumista koskeva sopimus. Valtiovarainministeriö sai määräaikaan mennessä hakemuksia kaikkiaan

28 kunnalta tai kuntaryhmältä, joista 17 kuntaa tai kuntaryhmää päätettiin kutsua kuntakokeilujen jatkoneuvotteluihin. Nämä kunnat tai kuntaryhmät olivat: Espoon kaupunki, Forssan kaupunki, Helsingin kaupunki, Hämeenlinnan kaupungin ja Hattulan ja Janakkalan kuntien muodostama kuntaryhmä, Joensuun kaupunki, Jyväskylän kaupunki, Järvenpään, Hyvinkään, Keravan, Mäntsälän, Sipoon, Pornaisten, Nurmijärven ja Tuusulan muodostama kuntaryhmä, Kouvolan kaupunki, Kuopion kaupunki, Lahden kaupunki, Lappeenrannan ja Imatran kaupunkien ja Lemin, Luumäen, Savitaipaleen, Taipalsaaren, Parikkalan, Rautjärven ja Ruokolahden kuntien muodostama kuntaryhmä, Oulun kaupunki, Riihimäen kaupungin ja Hausjärven ja Lopen kuntien muodostama kuntaryhmä, Rovaniemen kaupunki, Tampereen ja Ylöjärven kaupunkien muodostama kuntaryhmä, Vaasan kaupungin ja Musta-saaren kunnan muodostama kuntaryhmä sekä Vantaan kaupunki. Kuntaneuvottelujen ensimmäinen vaihe pidettiin maaliskuussa 2014 ja toinen vaihe toukokuun alussa 2014.

Esityksen tavoitteet

Kuntakokeilujen avulla pyritään saamaan kokemuksia siitä, miten kokeiluun osallistuvat kunnat voivat säädösmuutosten ja muiden toimenpiteiden avulla poikkihallinnollisesti kehittää palvelurakennettaan ja säästää kustannuksiaan kunnille lainsäädännössä asetetuista velvoitteista riippumatta ja palvelujen vaikuttavuustavoitteista tinkimättä sekä edistämään kunnissa käynnissä olevaa palveluprosessien ja toimintamallien kehittämistyötä.

Kokeilut kytkeytyvät hallituksen ohjelmaan sisältyvään kuntauudistukseen. Niiden on tarkoitus osaltaan palvella kuntien yhdistämiselvityksiä. Ne voivat toimia myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen edellyttämien palvelurakenteiden ja toimintamallien kehittämisen tukena.

Kokeilujen on tarkoitus olla kuntalähtöisiä ja monialaisia. Niiden tulisi mahdollistaa ja edistää kuntien strategioiden ja kehittämisen painopisteiden perusteella hahmotettujen hallinnonalojen ja organisaatioiden rajat ylittävien toimintamallikonaisuuksien toteutumista. Tavoitteena on helpottaa kuntien palvelujen järjestämistä ja tuottamista ja samalla turvata palvelut lainsäädännössä asetetut vaatimukset toteuttaen.

Velvoitteiden poistamisen ja ohjauksen keventämisen vastapainoksi ja toteutettavien tehtävien palvelutason pysyttämiseksi lainsäädännön edellyttämällä tasolla kokeilussa sovitaan kokeilukuntien ja valtion kesken kokeilun aikana seurattavat toiminnalliset ja taloudelliset indikaattorit ja toteutetaan niiden seuranta ja valvonta.

Lakisäateisten velvoitteiden poistamisen lisäksi on valmistelun aikana noussut esiin ministeriöiden ja valtion eri viranomaisten säädösten soveltamiseksi antamien suositusten ja ohjeiden merkitys kuntien palvelujen toteuttamistapoja rajoittavina ohjauksen muotoina. Lakiehdotuksen tavoitteeksi on noussut myös kuntia sitomattoman ohjauksen kehittäminen ja huomion kiinnittäminen enemmän asiakaslähtöisesti aikaansaatuun palveluiden sisältöön ja tuloksiin kuin toiminnan resursseihin ja tiloihin.

Keskeiset ehdotukset

Hyvinvoinnin integroitua toimintamallia koskevan kokeilun tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisten ja moniammatillisten toimintamallien luomista ja käyttämistä kuntien lakisäateisiä palveluja järjestettäessä ja tuottaessa tavoitteena tehokas ja vaikuttava toiminta. Lisäksi kokeilulla pyritään edistämään toiminnan suunnittelussa palveluja käyttävän henkilön elinolosuhteita ja yksilöllisiä tarpeita koskevan tiedon käsittelyä henkilön edun mukaisesti sekä turvaten hänen yksityiselämänsä ja henkilötietojensa suoja.

Koulutuspalveluja koskevalla kokeilulla pyritään kuntien yhteistyöllä parantamaan mahdollisuuksia hyödyntää oppilaitosverkkoa ja henkilöstöä peruskoulun jälkeisessä toisen asteen koulutuksessa aikaisempaan tehokkaammin. Tarkoituksena on erityisesti hankkia kokemuksia lukiokoulutuksen hallinnollisesta yhteistyöstä.

Kuntien toiminnan valvontaa koskevan kokeilun avulla on tarkoitus lisätä kokeilukuntien toimintamahdollisuuksia kuntien tehtäväksi säädettyssä sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämisessä luomalla uusia toimintamalleja palveluiden ohjaukseen ja valvontaan. Kokeilussa pyritään myös keventämään yksityiskohtaisten suositusten ja ohjeiden vakiintuneita soveltamiskäytäntöjä ottamalla valvonnassa käyttöön uusia indikaattoreita.

Asumispalveluja koskevan kokeilun tarkoituksena on edistää vanhusten ja vammaisten asumispalvelujen uusien toimintamallien luomista ja toteuttamista kunnille kustannuspaineita aiheuttavaa ohjausta keventäen ja asumispalveluja koskevien vahvistettujen periaatelinjausten mukaisesti.

Kuntien ja Kansaneläkelaitoksen yhteistyökokeilun avulla pyritään edistämään Vantaan kaupungin ja Kansaneläkelaitoksen palveluyhteistyötä toimeentulotukipalveluissa tavoitteena asiakkaan kertaalleen antamiin tietoihin perustuva oikein ajoitettu palvelu ja palveluprosessista kunnille ja Kansaneläkelaitokselle aiheutuvan työmäärän ja kokonaiskustannusten väheneminen.

Nuorisotakuukokeilun avulla on tarkoitus tukea nuorisotakuun paikallista toteuttamista. Nuorisota-kuuta koskevassa kokeilussa kehitetään kuntien ja työ- ja elinkeinoviranomaisten yhteistyön toimintamalleja, nuorten työhön ja opintoihin sijoittumisen palvelupolkuja ja eri palvelumuotojen tarjonnan lisäämistä sekä tiedonsaantia nuoren tilanteesta ja palvelujen käytöstä.

Esityksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Kokeilujen taloudellisena tavoitteena on keventää kunnille niiden tehtävien toteuttamiseksi asetettuja velvoitteita ja muusta ohjauksesta aiheutuvaa kustannustaakkaa. Näitä kustannuksia tulee muun muassa ehdotetussa laissa käsitellyistä säädösperusteisten velvoitteiden, suositusten ja ohjeiden joustamattomista tulkinnoista ja kunnille asetetuista vaatimuksista koskien esimerkiksi henkilöstömitoitusta, palvelutilojen kokoa tai laatua ja tiedon saatavuutta eri rekistereistä. Kustannuksia syntyy myös eri palvelualojen, sektoreiden ja organisaatioiden erillisestä, yhteen sovittamattomasta toiminnasta ja asiakasprosessien päällekkäisyydestä tai katkeamisesta, sekä palvelujen epätarkoituksenmukaisesta kohdentumisesta.

Koska kysymyksessä on kokeilut, ei kokeiluajana toimintamalleja kehitettäessä todennäköisesti synny taloudellista säästöä. Myöskään merkittäviä kustannuksia ei kunnille synny, lukuun ottamatta mahdollisesta projektiaikaisen projektipäällikön palkkauksesta tms. organisoinnista aiheutuvia kustannuksia. Kokeilun toteuttamiseksi valtion talousarvioon on vuodelle 2014 sekä vuosille 2015 ja 2016 valtiontalouden kehyksiin tehty vuosittainen 520.000 euron varaus.

Kokeilun aikana kustannuskehitystä seurataan kokeilun kohdealueilla. Kokeilun jälkeen arvioidaan tulosten perusteella, onko ja missä määrin syytä siirtyä laajemmin ja pysyvämmiin käyttämään kokeiltuja toimintamalleja. Näistä syntyviä säästövaikutuksia on tässä vaiheessa erittäin vaikea arvioida.

Suurimmat potentiaaliset suorat säästövaikutukset todennäköisesti syntyvät asumispalveluja koskevan ohjeistuksen entistä joustavammasta soveltamisesta. Suuret potentiaaliset säästömahdollisuudet ovat myös hyvinvoinnin integroidun toimintamallin onnistuneella toteuttamisella, jos kokeiluissa onnistutaan yhdistämään eri palvelusektoreiden toimintaa entistä paremmin yhteen toimiviksi asiakaslähtöisiksi palvelukokonaisuuksiksi.

Valvontamallien muuttamisella voidaan saada säästöjä koko julkisen hallinnon toiminnassa päällekkäisten valvontatoimien vähenemisen kautta ja kiinnittämällä huomio resurssien ja toimintaedellytysten valvonnan sijasta toiminnan tulosten valvontaan.

Esitys jää muutostarpeen ja -potentiaalın osalta hieman vaisuksi. Erityisesti taloudelliset indikaattorit edellyttäisivät mahdollisuuksia dynaamisempaan ja vaikuttavampaan kokeilumalliin.

Kokeilulain toteutusten tueksi tarvitaan valtiolta taloudellista panosta kokeiluihin ja kunnille siten, että koordinaatio ja tiedonhallinta saadaan sujuvaksi sekä mm. indikaattoritieto kyetään keräämään ja raportoimaan. Tästä aiheutuu tilapäistä lisätyövoimatarvetta.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Kokeiluilla joustavoitetaan kuntien viranomaisten toimintaa ja mahdollistetaan monialaisten asiakaslähtöisten toimintamallien kehittäminen hyvinvointipalveluissa ja selkiytetään tiedonkulkua palvelusuunnitelmia tehtäessä ja toteutettaessa. Kuntien ja työvoimaviranomaisten yhteistyö tehostuu nuorisotakuun toteuttamisessa.

Aluehallintovirastojen ja kuntien yhteistyön kehittäminen ohjauksessa ja valvonnassa sekä kuntien omavalvonnan kehittäminen johtavat toimintamallien tullessa laajemmin käyttöön valtion valvovien viranomaisten ja kuntien toiminnan tehostumiseen sekä poistavat päällekkäistä valvontaa. Omavalvonnan kehittyessä erityisesti aluehallintovirastojen työmäärän voidaan arvioida jossain määrin vähenevän, kun kuntien kohdalla valvotaan ensisijaisesti omavalvonnan toteutumista yksittäisten toimintayksiköiden valvonnan sijasta. Kokeiluvaiheessa uusien valvonnan toimintamallien luominen edellyttää kuitenkin kokeiluun osallistuvien aluehallintovirastojen sekä kuntien työpanosta ja yhteistyötä, mikä aiheuttaa tilapäisesti lisätyötä sekä valvovissa viranomaisissa että kunnissa.

Kokeilun aikana indikaattorien tehostettu seuranta aiheuttaa lisätyötä. Kokeilun jälkeen työmäärä on suunnilleen nykyisenkaltainen, koska indikaattoritieto kerätään laajasti valtakunnallisesti jo nykyisin.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Kokeilujen tarkoituksena on edistää sellaisten toimintatapojen kehittämistä ja käyttöä, joiden avulla lakisäätteisiä tehtäviä voidaan hoitaa taloudellisesti ja tuottavasti kuitenkin lainsäädännössä asetetut palvelujen sisältöä koskevat vaatimukset toteuttaen. Kokeilulla ei siten ole suunniteltuja vaikutuksia kansalaisten saamien palvelujen tasoon, ei palvelutason parantamiseen eikä heikentämiseen. Kokeilun tarkoituksena on turvata lakisäätteen palvelutaso. Palvelutaso turvataan siten, että kuntien valvonta

kokeilukunnissa suunnataan resursseja ja panoksia koskevasta ohjauksesta asiakaslähtöisesti asiakkaan saaman palvelun ja sen kokonaistuloksellisuuden valvontaan. Tämä on suunniteltu tapahtuvaksi jo kehiteltyjä ja kokeilussa käyttöön otettavia indikaattoreita käyttäen. Kokeilujen onnistuessa niiden avulla voidaan turvata lakisääteisten hyvinvointipalvelujen saatavuutta pitkällä tähtäimellä kestävyysvajeen aiheuttamista taloudellisista paineista huolimatta.

Kokeilulla avataan uusia näkymiä kuntien ohjauksen kehittämiseen. Kokeilulakiehdotuksissa ei ole laajamittaisesti poikkeuksia nykyisistä velvoitteista, mutta kokeilu mahdollistaa sellaisten kunnallisten palvelujen ja valtion valvonnan toimintamallien kehittämisen, jotka eivät tukeudu yksityiskohtaisiin menettelyohjeisiin vaan omavastuuseen, kokonaisvaltaiseen, asiakaslähtöiseen ja tulosorientoituneeseen ajatteluun kunnissa.

Mikäli kokeilu toteutetaan lakiehdotuksen sallimalla tavalla täysimääräisesti, kokeilulla voi olla suuri merkitys tien avaajana kuntia ohjaavien säädösten, suositusten ja ohjeiden vähentämiseen.

Tiedonhallintaan liittyvää

Luonnoksen 8 §. *Tietojen käsittely toiminnallisia suunnitelmia varten*. Säännös olisi luonteeltaan toteava. Sen tarkoituksena on kokeilukunnille selvittää lainsäädännön suomat mahdollisuudet yhdistää henkilörekistereihin talletettuja tietoja toiminnan suunnittelua ja arviointia varten.

Tämä hyvä ja perusteltu, mutta ehkä vieläkin selvemmin perusteluissa avattava pykälä, koska kunnissa ja toimijoilla on taipumusta tehdä itse tietojen rajausta ja salausta koskevia ylitulkintoja ja sen mukaisia tiukkoja käytänteitä, joita lainsäädäntö ei edellytä. Tiedonhallinnallisesti ongelmallinen on yhteissuunnitelmien sijoittuminen ja käyttäjäoikeushallinta. Esim. KanTa-tulkinnat rajaavat tallennettavan tiedon siältöjä.

Kuopiossa 24.7.2014

KUOPION KAUPUNKI

Palvelualuejohtaja



Markku Tervahauta

Kaupunginlakimies



Vesa Toivanen

