

Asia: VN/8871/2019

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi

Taustatiedot

Onko vastaaja

kunta

Vastaajatahon virallinen nimi

Hämeenlinnan kaupunki

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi ja mahdolliset yhteystiedot

Sosiaali- ja terveysjohtaja

Jukka Lindberg

jukka.lindberg@hameenlinna.fi

040 5950631

Viranomaisille: Lausuntovastauksen käsitelleen toimielimen nimi ja käsittelypäivämäärä

Hämeenlinnan kaupunginhallitus

21.9.2020

Kysymyksiä uudistuksen tavoitteista

1. Voidaanko esityksellä kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä parantaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta? Jos ei, niin miten ehdotusta tulisi siltä osin muuttaa?

Hyvinvointierojen syyt ja palveluiden yhdenvertainen saatavuus paranevat siinä, että järjestämisvastuullisten tahojen määrä kansallisesti vähenee ja ainakin maakuntien sisällä on mahdollista paremmin tunnistaa keskeisimmät hyvinvointieroja aiheuttavat tekijät ja tasata esimerkiksi saatavuuden pullonkaulat. Uudistukseen liittyvä valtioneuvoston tiedotus on keskittynyt

perusterveydenhuollon – erityisesti avosairaanhoidon – saatavuuden parantamiseen. Kärkiteemaksi on vaikuttanut nousseen perustason avosairaanhoidon kiireettömien aikojen saatavuuden parantaminen. Tämä tavoite on itsessään kannatettava, mutta terveys- ja hyvinvointierojen hallinnassa varsin tehoton. Saatavuuden osalta laajemmalla maakunnalla on paremmat mahdollisuudet ohjata kehittämistoimintaa pahimpiin saatavuuden pullonkauloihin ja toimenpiteisiin terveys- ja hyvinvointierojen kaventamiseksi ja yhdenvertaisen saatavuuden edistämiseksi. Monet näistä keinoista liittyvät kunnallisten peruspalveluiden toimintaan sekä sosiaalipalveluiden saatavuuteen (saavutettavuuteen) tiettyjen haavoittuvassa asemassa olevien väestöryhmien näkökulmasta.

Hallituksen esitys yleislakina ei sinänsä kohdistu niihin keskeisiin mekanismeihin, joilla terveys- ja hyvinvointieroja kavennetaan. Esitys edellyttää rinnalleen erityisesti hyvinvointieroja kaventavaa erityislainsäädäntöä koskien mm. asiakasmaksuja, lääkekorvauksia, terveydenhuollon rahoituksen hajanaista kokonaisuutta (monikanavarahoitus) sekä heikkojen väestöryhmien erityispalveluja.

2. Voidaanko esityksellä kehittää pelastustoimen palvelujen saatavuutta, yhdenmukaisuutta ja vaikuttavuutta valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti? Varmistaako esitys pelastustoimen pelastustoiminnan ja sosiaali- ja terveystoimen ensihoitopalvelujen synergiahyödyt? Jos ei, miten ehdotusta tulisi kehittää?

Esitys mahdollistaa pelastustoimen palvelujen saatavuuden, yhdenmukaisuuden ja vaikuttavuuden kehittämisen erityisesti valtakunnallisella tasolla kansallisten strategisten tavoitteiden myötä. Jotta tavoitetta voidaan riittävästi edistää myös alueellisella ja paikallisella tasolla tulisi huolehtia siitä, että kullakin maakunnalla on riittävä rahoitus ja kyvykkyydet tavoitteen saavuttamiseksi. Ensihoitopalvelujen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon sijoittuminen yhteen organisaatioon parantaa toimintojen johtamisen yhteensovittamista ja luo edellytykset synergiahyödyille sekä laadukkaille palveluille.

Pelastustoimen palvelut järjestetään jo nyt maakunnallisella tasolla, joten mitään merkittäviä muutoksia ei tällä uudistuksella palveluiden saatavuuteen ja yhdenmukaisuuteen ole.

3. Toteutuuko demokratia esityksessä riittävällä tavalla? Jos ei, miten esityksen kansanvaltaisuutta voisi vahvistaa?

Sote-maakunnan demokratiarakenteet takaavat sinällään demokratian toteutumisen sote-maakunnassa, vaikka on toki selvää, että demokraattinen päätöksenteko ehdotetuilla rakenteilla erkaantuu nykytilanteeseen verrattuna merkittävästi kauemmas lähiyhteisöistä. Demokratiasäätely vastaa kunnallista vastaavaa ja sitä voidaan pitää perusteiltaan riittävänä. Lähidemokratian toteutumista lisäksi se, että maakunnan kunnille määritellään lainsäädännössä aloiteoikeus suhteessa sote-maakuntahallintoon. Näin vahvistetaan yhdeltä osalta peruskuntien kansalaisten ja politiikan ääntä laajojen sote-maakuntien hallinnossa ja operatiivisessa toiminnassa.

Suurempi uhka demokratian toteutumiselle on se, että perinteisten valtion ohjausmuotojen (normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaus) lisäksi ehdotus sisältää epämääräisiä, mutta varsin voimakkaita, maakunnan poliittisen-, strategisen- ja operatiivisen johtamisen toimialaan kuuluvia mekanismeja.

Tämä korostuu esimerkiksi Järjestämislain 23§ mukaisissa STM:n ja VM:n antamissa "toimenpide-ehdotuksissa". Sama mekanismi on kirjoitettu myös lakiin pelastustoimen järjestämisestä §10, jossa sisäministeriöllä on mahdollisuus antaa vastaavia "toimenpide-ehdotuksia". Toimenpide-ehdotusten juridinen luonne ja sitovuusaste jää ehdotuksessa epäselväksi. Esimerkiksi toimenpide-ehdotukset mainitaan järjestämislain 120 §:ssä ja 122 §:ssä, jotka koskevat sote-maakunnan arviointimenettelyä ja sote-maakunnan viranomaisen toimivallan rajoittamista eräissä tilanteissa. Esimerkiksi järjestämislain 122 §:n 1 momentin mukaan sote-maakunnan viranomainen saa tehdä päätöksen, jolla olisi merkittäviä, pitkäaikaisia vaikutuksia sote-maakunnan talouteen tai joka olisi 120 §:ssä tarkoitetun arviointiryhmän toimenpide-ehdotusten vastainen, vain jollei päätöstä välttämättömistä syistä ja asian kiireellisyys voisi voida lykätä. Toimenpide-ehdotuksen sitovuustaso on em. lainkohdissa määritelty juridisesti tiukasti verrattuna esimerkiksi järjestämislain 23 §:ään, Itse asiassa järjestämislain 23 § jättää kokonaan määrittelemättä, mikä velvoittavuus valtionvarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön antamilla toimenpide-ehdotuksilla on suhteessa sote-maakuntaan.

On selvää, että maakuntien ainoan normi- ja resurssiohjaajan sekä keskeisen informaatio-ohjaajan "toimenpide-ehdotuksilla" on riski muuttua sote-maakunnan strategista ja operatiivista johtamista epämääräisesti ohjaavaksi voimaksi. Ne ovat omiaan sekä luomaan epämääräisyyttä toimijoiden toimivaltaan, että kaventamaan paikallista demokratiaa sekä sen toimeenpanoa. Lisäksi Valtioneuvostolle on määritelty merkittävää ohjausvaltaa investointien ohjauksessa, joka antaa valtiolle valtaa sekä investoinneista että mahdollisuuden määrätä jonkun toiminnon tehtäväksi yhteistoiminnassa ja tätä kautta ohjata myös investointien sijoittamista ylimaakunnalliseen palvelurakenteeseen.

Valtiolla on merkittävän vahva ohjausmahdollisuus myös yhteistyöalueen yhteistyösopimuksen sisältöön Järjestämislain 36§ perusteella. Yksittäisinä kohteina hallituksen esitykseen liittyvät ohjausmallit voivat olla sinänsä perusteltuja tilanteissa, joissa paikalliset edut ohittavat valtakunnallisen tarkoituksenmukaisuuden. Kokonaisuutena valtion ohjaus kaventaa maakunnan demokratian piiriä. Se saattaa lisäksi keskittää liikaa palvelujen tuotantoa ja kaventaa maakunnallisen demokratian toteutumista sekä siirtää sote-maakunnille kuuluvaa toimivaltaa yhteistyöalueiden "keskusmaakunnille" sekä ministeriöille. Kokonaisuutena katsoen on perusteltua, että järjestämislaista (23§) poistetaan "toimenpide-ehdotus -ohjaus" kokonaan ja pitäydytään valtio – maakunta –rajapinnassa perinteisissä ohjausmalleissa.

Ministeriön vahvat toimenpide-ehdotukset hämärtävät myös toimijoiden rooleja ja osaamista. Ministeriössä on kiistatta normi-, resurssi ja informaatio-ohjauksen ylin osaaminen, joka perustelee nämä perinteiset ohjausmallit. Palvelujen käytännön järjestäminen, siihen liittyvät poliittiset strategiamääritykset, sekä palvelujen ja palvelurakenteen johtamisen toimivalta on pidettävä maakunnissa, koska siellä on myös operatiivinen osaaminen. Ministeriöltä ei pidä edellyttää - tai lainsäädännöllä ei pidä sallia - ohjaajien astumista ehdotuksineen toimeenpanon alueelle. Kysymys on sekä toimivallan selkeydestä, että palvelukokonaisuuksien johtamisen osaamisesta, jota ei ministeriöiltä voida edellyttää.

Kysymyksiä sote-maakuntalaista

4. Muodostaako sote-maakuntalaki tarkoituksenmukaisen yleislain tulevien sote-maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle?

kyllä pääosin

5. Sote-maakuntalain 6 §:ssä säädetään maakunnan mahdollisuudesta alueellaan ottaa hoitaakseen sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä sekä harjoittaa vähäriskistä liiketoimintaa, joka tukee sen lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Tukeeko ehdotettu sääntely maakunnan itsehallinnon toteuttamista?

kyllä

6. Sote-maakuntalain 5 luvussa säädetään sote-maakunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista. Ovatko osallistumisoikeudet turvattu esityksessä riittävällä tavalla?

kyllä

7. Sote-maakuntalain 8 luvussa säädetään sote-maakuntien yhteistoiminnasta. Onko siitä esitetty säädettäväksi sote-maakuntien toiminnan ja yhteistyön näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?

kyllä pääosin

8. Sote-maakunnan talouden ohjaus perustuu erityisesti sote-maakuntalakiin ja sote-maakuntien rahoituslakiin. Ohjaavatko sote-maakuntien rahoitusmalli ja sote-maakuntalain mukainen taloudenohjausmekanismi sote-maakuntien taloudenhoitoa tarkoituksenmukaisella tavalla?

ei pääosin

9. Sote-maakuntalain 3 luvussa säädetään muun ohella sote-maakunnan lainanottovaltuudesta sekä investointien ohjauksesta koko julkisen talouden tasapainon huomioon ottavalla tavalla. Sote-maakunnille siirtyvien toimitilojen hallinnoinnista ei esitetä erikseen säädettäväksi. Turvaako ehdotettu investointien rahoitus- ja ohjausmalli tarpeellisten investointien toteuttamisen tarkoituksenmukaisella tavalla? Vastauksessa voi ottaa kantaa toimitilojen hallinnoinnin järjestämiseen paikallisella, alueellisella tai valtakunnallisella tasolla.

ei pääosin

10. Maakuntalain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

Vaikka järjestämistehtävästä suoriutumisen edellytykset on määritelty myös järjestämislain 8§, on myös maakuntalaissa tarpeen määritellä järjestämistehtävän riittävästä itsenäisyydestä suhteessa palvelutuotantoon, vaikka lakiesityksessä järjestämistehtävää ei edellytetä eriyttäväksi tuotannosta. Riittävä itsenäisyys on erityisen tärkeää, kun on kyse järjestämisfunktioon liittyvästä strategisesta suunnittelusta, palvelustrategiasta, palveluverkon ja tuotantotapojen suunnittelusta sekä kaiken palvelutuotannon valvonnasta ja ohjauksesta. Tällä perusteella ehdotamme seuraavaa lisäystä:

Sote maakuntalain 7§: Lisäsehdotus pykälätekstiin 1 mom jälkeen: “Sote-maakunnan tulee organisoida palvelujen järjestäminen siten, että maakunnassa on riittävän itsenäinen, ohjaava ja palvelujen valvontaan kykenevä järjestämistoiminto.”

11. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.

Sote-maakunnan talouden ohjaus perustuu erityisesti sote-maakuntalakiin ja sote-maakuntien rahoituslakiin. Lausuntopyynnössä tiedustellaan, ohjaavatko rahoitusmalli ja sote-maakuntalain mukainen talouden ohjausmekanismi taloudenhoitoa tarkoituksenmukaisella tavalla. Talouden ohjaus perustuu esitetystä maakuntalaissa varsin vahvaan kansalliseen ohjaukseen ja vaatii sote-maakunnalta pitkän tähtäimen suunnitelmallisuutta, joka on sinällään järkevää ja tarkoituksenmukaista. Ohjausrakenne on monikerroksinen ja sisältää “koeponnistamattomana” rakenteena riskejä taloudenhoidon kannalta. Lisäksi esitettyjen arviolaskelmien puutteellisuus ja siirtymävaiheeseen rakennetut mekanismit saattavat heikentää maakuntien kykyä selviytyä järjestämistehtävästään. Vahva kansallinen ohjaus ei välttämättä tuota tarkoituksenmukaisinta ratkaisua maakuntien taloudenhoitoon.

Sote-maakuntalain 3 luvussa säädetään muun ohella sote-maakunnan lainanottovaltuudesta sekä investointien ohjauksesta koko julkisen talouden tasapainon huomioon ottavalla tavalla. Lausuntopyynnössä tiedustellaan, turvaako ehdotettu investointien rahoitus- ja ohjausmalli tarpeellisten investointien toteuttamisen tarkoituksenmukaisella tavalla. Osana sote-maakuntien toiminnan ja talouden ohjausta ministeriöt ohjaisivat myös sote-maakuntien investointeja. Valtioneuvosto päättäisi valtiovarainministeriön esityksestä sote-maakunnan tilikausittaisesta valtuudesta ottaa pitkäaikaista lainaa investointien rahoittamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö päättäisivät sote-maakuntien investointien hyväksymisestä ottaen huomioon valtioneuvoston päätöksen sote-maakunnan lainanottovaltuudesta hyväksymällä kunkin sote-maakunnan investointisuunnitelman. Edellä kuvattu rahoitus- ja ohjausmalli ei turvaa tarkoituksenmukaista tapaa, erityisesti sellaisiin investointeihin liittyen, joiden toimiala kehittyy hyvin nopeasti, esimerkkeinä tietojärjestelmät ja –teknologiat.

Sote-lainsäädännön luonnoksiin näyttää syntyvän ääriäitoja edustavia normeja yksityisen sektorin palvelutuotannon hyödyntämisen suhteen. Käsillä olevassa luonnoksessa yksityisen palvelutuotannon käyttömahdollisuuksia on rajattu niin tiukasti, että rationaalinen tuotantotapojen harkinta ei kaikin osin ole mahdollista. Julkisomisteiset yhtiöt rinnastetaan yksityisomisteisiin. Kun samaan aikaan kielletään toimintojen kokonaisulkoistaminen yrityksille siten, että omaa tuotantokapasiteettia ei ole, voi kysyä, että onko esimerkiksi Fimlabin ja Sydänsairaalan toiminta Kanta-Hämeessä lakiluonnosten perusteella laitonta? Kuulemistilaisuudessa ministeriöiden virkamiehet korostivat yhtiöihin liittyvän toiminnan konkurssiriskiä ja sitä ettei tällaisessa tilanteessa sote-maakunnalla olisi kykyä toteuttaa itse kyseistä toimintaa. Täysin julkisomisteisten yhteiskunnallisten yhtiöiden konkurssiriski on erittäin pieni. Esimerkiksi Kanta-Hämeen ja Pirkanmaan sairaanhoitopiirien yhteisomisteiset yhtiöt merkittävästi pienentävät henkilöriskejä Kanta-Hämeen palvelutuotannossa.

Yhtiöitä tai osuuskuntia tulisikin tarkastella suhteessa niiden omistuspohjaan, osakassopimuksiin ja yhtiöjärjestyksiin eikä niputtaa toimintaa pelkästään organisaatiomuodon perusteella. Kategorisen kiellon sijaan pitäisi erityisesti huomioida mahdollisuus sopimusehdoin sopia toiminnan palauttamisesta järjestäjälle. On myös mahdollista erilaisin sopimusmenettelyin turvata mahdollisesti konkurssiin menneen maakunnalle välttämättömän toiminnan jatkamisesta maakunnan toimesta tarvittavan ajan.

Olisi toivottavaa, että normien lähtökohta olisi pragmaattinen toiminta eivätkä ne edustaisi voimakasta ideologista painotusta kuten Sipilän ja nyt toiseen suuntaan Marinin hallituksen lakiluonnokset.

Sote-maakuntalain 8 luvussa säädetään sote-maakuntien yhteistoiminnasta. Lausuntopyyntöissä tiedustellaan, onko siitä esitetty säädettäväksi sote-maakuntien toiminnan ja yhteistyön näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti. Kyseisen luvun osalta pääosin tarkoituksenmukaisesti, mutta yhteistoiminnassa toteutettavan sote-maakuntayhtymän osalta toimialaa ei tulisi rajata pelkästään tukipalveluihin vaan mahdollistaa maakuntien yhteistyö myös palvelutuotannon osalta.

Esitettyä kiinteistö- ja tilahallinnan valtakunnallisen osaamiskeskuksen tarpeellisuutta tulisi arvioida uudelleen. Kustannuksia lisääviä uusia rakenteita on syytä välttää.

Kysymyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista

12. Muodostaako sote-järjestämislaki tarkoituksenmukaisen yleislain julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle?

kyllä pääosin

13. Turvaavatko sote-järjestämislain säännökset sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden?

kyllä pääosin

14. Varmistaako laissa esitetty tehtävien määrittely kunnan ja maakunnan osalta väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toteutumisen? ”

kyllä pääosin

15. Turvaako 8 §:n sääntely sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun toteutumisen riittävällä ja tarkoituksenmukaisella tavalla?

ei pääosin

16. Onko 12 §:n sääntely ostopalvelujen hankkimisesta ja 12 a §:n sääntely vuokratyövoiman käytöstä tarkoituksenmukainen ja toteutettavissa käytännössä?

ei pääosin

17. Ovatko 13 §:n mukaiset yksityistä palveluntuottajaa koskevat vaatimukset perusteltuja

kyllä

18. Onko 16 §:n sääntely yksityisen palveluntuottajan alihankinnasta tarkoituksenmukainen ja toteutettavissa käytännössä?

kyllä pääosin

19. Onko sote-maakuntien yhteistyöaluetta ja yhteistyösopimusta koskeva 33–36 §:n sääntely kokonaisuudessaan tarkoituksenmukainen?

ei pääosin

20. Turvaako 37 §:n sääntely kaksikielisten sote-maakuntien yhteistyöstä osaltaan ruotsinkielisten palveluiden saatavuuden?

kyllä

21. Onko 49 §:n sääntely valmiuskeskuksesta tarkoituksenmukainen ja perusteltu?

kyllä pääosin

22. Minkä sote-maakunnan tehtäväksi tulisi säätää ruotsinkielisten palvelujen kehittämisen tukeminen (31 §) koko maassa?

Ei kantaa

23. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

Järjestämislain 8 §: Esityksen mukaan järjestämisvastuunsa toteuttamiseksi sote-maakunnalla olisi oltava palveluksessaan toiminnan edellyttämä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstö, hallinnollinen ja muu henkilöstö ja muut tarvittavat toimintaedellytykset sekä riittävä oma palveluntuotanto. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että oman tuotannon tulee olla riittävän laajaa sekä osaamisen puolesta kattavaa, jotta sote-maakunta kykenee sopeuttamalla omaa palvelutuotantoaan huolehtimaan myös häiriötilanteissa vaarantuvista palveluista. Esimerkiksi yksityisen palveluntuottajan konkurssitilanteessa sote-maakunnan tulee kyetä huolehtimaan kyseisistä palveluista oman palvelutuotantonsa kautta. Edelleen perustelujen mukaan sote-maakunnalla olisi oltava riittävästi omaa palvelutuotantoa niin sosiaalihuollossa kuin terveydenhuollon perustasolla ja erikoissairaanhoidossa. Myös näiden ylätasen sektoreiden sisällä oman palvelutuotannon olisi oltava riittävä ja laaja-alaisesti toiminta-alueen tehtävät kattavaa. Oman palvelutuotannon tulisi muodostaa toiminnan ytimen siten, että eri toiminnoissa tarvittava oman henkilöstön palvelutuotantoon liittyvä osaaminen sekä toiminnan vakaus olisi turvattu eikä palvelutuotanto vaarantuisi häiriötilanteissa.

Säännöksen nykyinen sisältö ja yksityiskohtaiset perustelut viittaavat siihen, että sote-maakunta joutuu ylläpitämään laajaa ylimääräistä varautumisresurssia, jos maakunta hankkii sote-palveluja

ulkopuolisilta toimijoilta. Nyt esitetty lainsäädännöllinen ratkaisu nyky muodossa tulee sote- maakunnille todella kalliiksi. Samalla se ohjaa tarpeettoman vahvasti palvelujen järjestämistavan nojautumaan pelkästään maakunnan omaan tuotantoon ja murentaa sote-maakunnan itsehallintoa. Kaikissa tilanteissa oma tuotanto ei ole palvelujen järjestämisessä järkevä ja tarkoituksenmukainen ratkaisu. Sote-maakunnille pitää jättää riittävästi harkintavaltaa siitä, mikä on maakunnan alueelliset olosuhteet parhaiten huomioon otettava palvelujen järjestämistapa. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että vähintään säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa väljennettäisiin ”riittävän oman palvelutuotannon” sisältöä siten, että palvelutuotannon varmistaminen voitaisiin todentaa esimerkiksi sote-maakunnan varautumissuunnitelmassa ja ulkopuolisten toimijoiden kanssa sovituisissa sopimuksissa.

Muutosehdotus järjestämislain §51: Poliisi, puolustusvoimat, rajavartiolaitos ja pelastusviranomaiset ovat velvollisia antamaan ILMAN ERI KORVAUSTA sote-maakunnille ja HUS-kuntayhtymälle niiden pyynnöstä häiriötilanteissa.... jne”

Muutosehdotus järjestämislain 13§: Edellinen Sipilän hallitus oli lisäämässä markkinaohjausta kasvattamalla vapaata valintaa, ja säätämässä tähän liittyen myös julkisesti rahoitettuun yksityiseen palvelutoimintaan liittyvistä avoimuuden ja raportoinnin vastuista. Edellisen hallituksen esityksessä laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (HE 16/2018) 58§ ja 59§ edellytettiin yksityisen suoran valinnan palvelujen tuottajalta muun muassa:

- kyseisten palvelujen kustannusten ja saadun tuen eriyttämistä kirjanpidossa
- tulojen ja menojen toimintokohtaista objektiivista ja johdonmukaista eriyttämistä
- erillistä tuloslaskelmaa julkisesti rahoitetusta palvelusta
- eriytetyn tuloslaskelman julkisuutta
- tilinpäätös- ja toimintakertomustietojen julkaisua
- verotusta koskevat tiedot (maksuunpannun tuloveron määrä, yritysryhmän ylimmän emoyrityksen nimi ja verotuspaikka, koko yritysryhmän liikevaihto, voitto tai tappio)
- selvitys hallinto ja ohjausjärjestelmästä

Kansainvälisiltä konserniyrityksiltä edellytettiin samassa hallituksen esityksessä lisäksi tietoja konsernirakenteesta, verotuksesta, liikevaihdosta, aineettomien oikeuksien korvauksista, konsernilainojen korkokuluista ja –tuotoista.

Vaikka käsillä olevaan sote-maakuntien perustamiseen ei liity vapaata valintaa kasvattavia kohtia, lisäksi edellä kuvatun tapainen raportointivelvollisuus toteutuessaan merkittävästi julkisella rahoituksella toimivien yritysten läpinäkyvyyttä ja toteutuneen yhteiskuntavastuun raportointia.

Aktiivinen kansalainen saisi tiedon valintansa pohjaksi, median mahdollisuudet raportoida yritysvastuusta paranisivat, julkinen keskustelu lisääntyisi ja palvelun järjestäjille muodostuisi parempi tieto liiketoiminnan kannattavuudesta ja hintojen (palvelusetelin arvon) oikeellisuudesta julkisesti rahoitetuissa palveluissa. Yritysten yhteiskuntavastuun raportoinnin avoimuuden lisääminen olisi omiaan lisäämään luottamusta julkisen rahan käyttöön silloin kun kyseessä ovat yksityiset palvelun toteuttajat.

Yllä mainitun kaltainen yhteiskuntavastuun raportoinnin vaatimus olisi tarpeen liittää joko:

- järjestämislakiin
- erilliseen asiaa koskevaan asetukseen tai
- erillislakiin sosiaali- ja terveydenhuollon yksityisistä palveluista.
- Sitä voisi rajata vain yrityksiin, jotka tuottavat palveluja maakunnalle merkittäviä määriä ja esimerkiksi rajata raportointivelvollisuutta tietyn euromääräisen rajan ylittäviin maakunnalle palveluja tuottaviin yrityksiin.

Lakitekstiehdotus järjestämislakiin: "Yli xx miljoonaa euroa maakunnalle palveluja tuottavan konsernin, yrityksen ja alihankkijan yhteiskuntavastuun raportoinnista säädetään erikseen valtioneuvoston asetuksella".

Lakitekstiehdotus kohtaan Sote-järjestämislain 39§ 1 mom: Jotta vältetään valvoo-itse-itseen tilanne maakunnan valvonnassa, olisi syytä tarkentaa järjestämislain 39§. Ehdotus jatkoksi 1 momenttiin: "Sote-maakunnan palvelutuotannon ohjaus ja valvonta on organisoitava niin, ettei luottamus valvonnan riippumattomuuteen vaarannu".

Sekä sote-järjestämislain 26§ ja Laissa pelastustoimen järjestämisestä 12§määritellään ministeriöille (STM, SM) oikeus tehdä aloite lisärahoituksen myöntämisestä ja ehdoista. Muutosehdotus: Molemmissa pykälissä olisi määriteltävä myös se, että sote-maakunnilla tulee olla vastaava aloiteoikeus ministeriöiden ja maakuntien ohjausneuvotteluiden pohjalta, jos toimintavuoden aikana ilmenee taloudellisia tai toiminnallisia tekijöitä, jotka uhkaavat tarveperusteisen rahoituksen riittävyyttä. Pykälä tulisi otsikoida "Aloite sote-maakunnan lisärahoituksen myöntämiseksi" ja pykälätekstin tulisi kuulua. "Sote-maakunta sekä Sisäministeriö/Sosiaali- ja terveysministeriö voivat tehdä aloitteen sote maakuntien rahoituksesta annetun lain 12§ tarkoitetun lisärahoituksen myöntämiseksi...jne"

24. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista.

Ohjausta koskevilla pykälillä palataan ohjauksen näkökulmasta osaltaan ennen vuotta 1994 vallinneeseen tilanteeseen sosiaali- ja terveydenhuollon valtio-ohjauksessa. On kyseenalaista, onko valtio-ohjauksen tiukentaminen tässä mitassa tarpeen.

Rahoituksen ohjaus, mikäli se perustuu paikallisten olosuhteiden tuntemukseen ja riittävään tausta-aineistoon, voidaan toteuttaa onnistuneesti. Lakiluonnoksen 23§ mukaiset ministeriöiden "toimenpide-ehdotukset" eivät saisi olla velvoittavia, koska sote-maakunnalla on merkittävästi parempi ymmärrys alueellisista erityispiirteistä. Kokonaisuudessaan toimenpide-ehdotus -menettelystä tulisi hallituksen esityksessä kokonaan luopua, koska se ei ole vakiintunut ohjauskeino.

Poikkeuksellisissa tilanteissa tapahtuvaa 26§ mukaista lisärahoituksen tarvetta tulisi arvioida kiinteänä osana maakuntien neuvotteluprosessin vuosikelloa ja talouden ennustetta. Rahoituksen tarpeen seuranta tarkistaminen edellyttää jatkuvaa vuorovaikutusta ministeriöiden ja maakuntien kesken. Esimerkiksi käynnissä oleva Korona-epidemian tyyppiset lisäkustannusten rahoittamistoimet edellyttävät jatkuvaa ja nopeaa neuvottelutapaa maakuntien ja ministeriöiden kesken.

24a§ rajaa sote-maakunnan tosiasiallisia mahdollisuuksia investointien toteuttamiseen alueelliset erityispiirteet huomioiden. Laajakantoisissa investoinneissa tarvitaan valtion ohjausta, mutta 24§ 3 mom mukainen vaade investoinnin toteuttamisesta sote-maakuntien yhteistyönä valtioneuvoston niin katsoessa on liiallinen. Momentin mukaista valtioneuvoston yksipuolista määräysvaltaa laajakantoisissa investoinneissa ei pitäisi sallia, koska monet toiminnot kietoutuvat keskinäisriippuvaisesti toisiinsa erityisesti erikoissairaanhoidossa. Yksittäisen toiminnon investoinnilla esimerkiksi yhteistyöalueelle saattaa olla merkittäviä heijastusvaikutuksia maakunnan mahdollisuuksiin toteuttaa toimintojaan maakunnassa. Jos sote-maakunnalla on järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista, tulee turvata myös riittävä maakunnan palvelutuotanto, mikä on mahdollista vain turvaamalla riittävä kyvykkyys investointien toteuttamiseen omalla alueellaan.

On myös kyettävä hallitsemaan ylimaakunnallisesti keskitettyjen palvelujen hinnoitteluun liittyvät riskit tilanteissa, joissa ministeriöt pakottavat keskittämään palveluja ja samalla sitovat maakunnat monopoliasemassa tuotettujen keskitettyjen palvelujen kustannusten korvaamiseen. Näissä tilanteissa ylimaakunnalliselle tuottajalle ei joka tilanteessa jää riittävää kannustetta tuottavuuteen.

Aluehallintovirastojen lupa- ja valvontakäytännöt eroavat nykyisellään merkittävästi alueittain ja ne perustuvat eri palvelusektoreilla välillä hyvin vähäiseen määrään valvonta-aineistoa. Aluehallintoviraston arviointia tulisi käyttää vain lisätietotyyppisenä osana sote-maakuntien arviointi- ja ohjausprosessia, koska tuotettu tieto ei ole välttämättä vertailukelpoista. (vrt. 28§ 2 mom).

Kokonaisuudessaan sote-järjestämislaissa on liiallisesti painotettu valtioneuvoston viimekätistä päätösvaltaa. Jos yhteistyöaluetasosta yhteistyötä ryhdytään ohjaamaan liikaa valtioneuvoston taholta, estää tämä sote-maakuntien itsehallintoon perustuvan oikeuden sopia keskenään mm. työnjaosta, investoinneista ja muusta yhteistyöstä. Sote-maakuntien autonomian turvaamiseksi tulee rajata valtioneuvoston viimekätistä mahdollisuutta päättää yhteistyöalueen yhteistyöstä (35§ 5mom, 36§).

Lainsäädännöstä tulisi kokonaisuudessaan karsia merkittävästi sellaisia ohjauksellisia elementtejä, jotka ulottuvat sote-maakunnan autonomian sekä strategisen ja operatiivisen johtamisen ja ohjauksen piiriin. Ohjaus on tässä muodossaan aivan liian yksityiskohtaista sekä sote-maakunnan että yhteistyöalueen tasolla.

Riittävän oman palvelutuotannon osalta on huomioitava, että järjestämislain 8§ ei välttämättä sellaisenaan turvaa riittävää järjestämisvastuun toteutumista, jos asiaa tarkastelee puhtaasti kyseisen pykälän näkökulmasta. On epäselvää, mikä on riittävä oma palvelutuotanto, joka turvaa järjestämisvastuuta. Järjestämisvastuuta voidaan myös turvata hyvin toteutetuin suunnitelmin ja sopimuksin ulkoa hankitun palvelutuotannon kanssa. Sote-maakunta ei voi ylläpitää palvelutuotantoa ja resursseja pelkästään turvaamista ja varautumista varten. Taloudellisesti järkevät palvelutuotannon tavat ovat erilaiset eri palvelujen kohdalla ja vaade riittävästä omasta palvelutuotannosta ei saa pakottaa sote-maakuntaa ylläpitämään epätarkoituksenmukaista tai "ylimääräistä" palvelurakennetta. Esimerkiksi joidenkin erityisryhmien asumispalveluissa kunnat ovat laajasti markkinariippuvaisia eikä omaa riittävää palvelutuotantoa juurikaan ole. Ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista, että näissä kyseisissä palveluissa sote-maakunnalla olisi omaa palvelutuotantoa, sillä esimerkiksi asumispalvelut vaativat myös isoja investointeja.

Lausuntopyynnössä tiedustellaan myös järjestämislain 12 §:n sääntely ostopalvelujen hankkimisesta ja 12 a §:n sääntely vuokratyövoiman käytöstä tarkoituksenmukaisuutta. Yhdenvertaisuus ja tarkoituksenmukainen palvelujen tuottaminen määritellään tilanteiksi, jolloin sote-maakunta voi hankkia palveluja yksityisiltä. Hallituksen esityksen perusteluissa keskitytään pääosin määrittelemään tilanteita, joissa näin ei voi tehdä. Lain yleisperusteluissa on jäänyt varsin epämääräiseksi se, missä tilanteissa yksityisten palvelun tuottajien palveluja voidaan käyttää - ja erityisesti milloin näin ei voida tehdä. Käytännössä eri palvelusektoreilla yksityisten ja julkisten palvelujen rakenne ja työnjako on syntynyt vuosien varrella erilaisista syistä. Nämä syyt ovat usein strategisia ja tavoitteellisia. Joitain palveluja on tuotettu tehokkaammin yksityisellä sektorilla, joissain tapauksissa ei ole ollut tarkoituksenmukaista kehittää kapeaa erityisosaamista julkiselle sektorille. On myös selvää, että joillain laajoilla ulkoistuksilla ennen odotettua reformia on myös pyritty betonoimaan ja suojaamaan alueen palveluja pelätyiltä keskittämisiltä. Nämä - usein pitkiin sopimuksiin paketoit - ulkoistukset on syytä välttää kaikin lainsäädännön keinoin.

Yksityisten palvelujen käyttö on ollut monissa kunnissa ja kuntayhtymissä kuitenkin palvelustrateginen valinta, jossa on tavoitteellisesti pyritty monituottajamalliin ja siitä koituihin hyötyihin - kuten vertailun ja benchmarkin saamiselle omalle palvelutuotannolle. Lainsäädännössä §12 osalta olisi syytä mainita se, että yksityisten tuottajien palveluja voidaan käyttää myös sote-

maakunnan palvelustrategiaan pohjautuvista perusteluista käsin. Näin pykälän käsite "tehtävien tarkoituksenmukainen hoitamisen" sisältö tulisi tarkennettua, että se voi sisältää myös palvelurakenteen strategisen kehittämisen monituottajamallilla.

On lisäksi huomioitava, että 12§ sääntely koskien terveydenhuoltolain 40§ pykälän 1 ja 3 momentin mukaisten palvelujen osalta on liian rajaava. Sote-maakunnalle tulisi mahdollistaa vuokratyövoiman käyttö niiden palvelujen osalta, joissa vuokratyövoiman käyttö tukee tarkoituksenmukaista palvelun toteuttamista edellyttäen toki, että julkista valtaa ei siirry pois viranhaltijoilta.

Lainsäädäntöehdotuksessa Järjestämislain 12 § 3 momentissa on nimenomaisesti määrätty, että tietyt erikoissairaanhoidon liittyvät tehtävät on osoitettava virkasuhteisen lääkärin hoidettavaksi. Näitä ovat mm. sairaalaan ottamista ja siihen liittyvän hoidon tarpeen arviointia ja hoitoratkaisuja koskevat päätökset. Näitä tehtäviä ei voitaisi sopimuksen perusteella tai muutoinkaan siirtää yksityisen palveluntuottajan työsuhteisen henkilöstön hoidettavaksi.

Ehdotuksessa on kokonaan sivuutettu vakiintunut tulkinta julkisen vallan käytöstä terveydenhuollossa. Aihetta on käsitelty mm. apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä 4.3.2010 (dnro 711/2/09) ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä KHO:2012:63 ja KHO:2008:78. Vakiintuneen tulkinnan mukaan hoitosuhde pääsääntöisesti perustuu potilaan omaan päätökseen hoitoon hakeutumisesta. Potilaan tiedonsaantioikeutta ja itsemääräämisoikeutta koskeva sääntely osoittaa hoitosuhteessa olevan kysymys luottamussuhteesta, joka nojautuu paitsi lääketieteellisesti perustellun ja asiantuntevan hoidon turvaamiseen myös potilaan tahdon ja näkemysten huomioon ottamiseen hoidossa sekä pyrkimykseen saavuttaa yhteisymmärrys hoidollisissa kysymyksissä. Hoitosuhdetta koskevia ratkaisuja ei voida luonnehtia sellaiseksi yksipuoliseksi määräämiseksi potilaan oikeuksista tai eduista mitä julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan. Poikkeuksen muodostavat sellaiset ratkaisut, jolla rajoitetaan potilaan itsemääräämisoikeutta, esimerkiksi pakkohoitoa koskeva päätös.

Julkisen vallan käytön laajentaminen ehdotuksen mukaisesti olisi ristiriidassa muun muassa potilaan oikeuksia koskevan kotimaisen ja EU-lainsäädännön kanssa. Ehdotuksessa ei ole lainkaan pohdittu, miten julkisen vallan käytön laajennettu tulkinta vaikuttaa potilaan oikeuksiin. Vakiintuneen tulkinnan mukaan sellaiset hoitotoimenpiteet, joista lääkäri päättää yhdessä potilaan kanssa ja joissa potilaan oma hoitotahto on ratkaiseva, eivät kuulu julkisen vallankäytön piiriin. Näitä ovat muun muassa sairaalaan ottamista ja hoidon tarpeen arviointia koskevat toimenpiteet. Mikäli katsotaan, että em. hoitotoimenpiteet jatkossa ovat julkisen vallan käyttöä, potilaan hoitotahdon merkitys vähenee ja virkälääkäri voisi päättää esimerkiksi sairaalaan ottamisesta tai hoitotoimenpiteistä potilaan ilmaiseman tahdon vastaisesti. Tämä olisi ristiriidassa esimerkiksi potilaan oikeuksia koskevan lain 4a §:n kanssa, jonka mukaan tutkimusta ja hoitoa koskeva suunnitelma on laadittava yhteisymmärryksessä potilaan kanssa. Vastaavia potilaan oikeudet turvaavia säännöksiä on myös terveydenhuoltolaissa (mm. 47 § ja 48 §) ja EU:n potilaan oikeuksia koskevissa säännöksissä (direktiivi 2011/24/EU).

Sote-maakuntien yhteistyöaluetta ja yhteistyösopimusta koskeva 33–36 §:n sääntely: Jos yhteistyöaluetasosta yhteistyötä ryhdytään ohjaamaan liikaa valtioneuvoston taholta, estää tämä sote-maakuntien itsehallintoon perustuvan oikeuden sopia mm. työnjaosta, investoinneista ja muusta yhteistyöstä keskenään maakuntien omista ja yhteisesti määritellyistä intresseistä käsin. Sote-maakuntien autonomian turvaamiseksi tulee rajata valtioneuvoston viimekätistä mahdollisuutta päättää yhteistyötason yhteistyöstä (35§ 5mom, 36§).

Lainsäädännöstä tulisi kokonaisuudessaan karsia merkittävästi sellaisia ohjauksellisia elementtejä, jotka ulottuvat sote-maakunnan autonomian sekä strategisen ja operatiivisen johtamisen ja ohjauksen piiriin. Ohjaus on tässä muodossaan aivan liian yksityiskohtaista sekä sote-maakunnan että yhteistyöalueen tasolla.

49 §:n sääntely valmiuskeskuksesta: Valmiuskeskukselle tulisi taata tosialliset edellytykset ei pelkästään terveydenhuollon vaan myös sosiaalihuollon osalta. Useimmat arkiset valmius- ja varautumistehtävät edellyttävät toimintavalmiutta sosiaalihuollon palvelujen osalta, kuten olemme esimerkiksi pandemiatilanteessa havainneet.

Kysymyksiä pelastustoimen järjestämislaita

25. Lain 8 §:ssä ehdotetaan säädettävän pelastustoimen järjestämisen valtakunnallisista tavoitteista. Säännöksessä luetellaan asiat, jotka valtakunnallisissa strategisissa tavoitteissa on määriteltävä. Luettelo ei ole tyhjentävä. Ovatko säännöksessä luetellut kohdat tarkoituksenmukaisia?

kyllä pääosin

26. Mikä pitäisi lisätä/mikä pitäisi poistaa?

Esitys mahdollistaa toimialan suunnitteluperusteiden ja tavoitteiden esittämisen, mutta vaarana on, että ohjaus muokkaantuu suunnitteluperusteita ja tavoitekuvauksia tarkemmalle tasolle, jolloin maakunnalle ei muodostu hallituksen esityksen painottamaa itsehallinnollista luonnetta.

Valtakunnalliset tavoitteet voivat koskea myös muita pelastustoimen kehittämiseksi tarpeellisia asioita. Edellä esitetty kirjaus mahdollistaa tarkastella tulevaisuuden muuttujien huomioimista pelastustoimen kehittämiseksi. Pelastustoimen osalta digitalisoinnin kehittämämäinen ja kehittyminen Suomessa edellyttää ICT- järjestelmien kansallista, yhtenäistä ja keskitettyä järjestelmää. Tämä laaja kansallinen kokonaisuus tulisi määritellä myös pelastustoimen strategiaan tavoitteisiin.

Esityksen mukaan valtioneuvosto vahvistaa pelastustoimen strategiset tavoitteet joka neljäs vuosi. Neljä vuotta on lyhyt aika strategian toteuttamiselle. Oletettavasti strategiset tavoitteet määritellään pidemmälle ja niitä tarkistetaan neljän vuoden välein.

Ensihoidon järjestämisvastuu ovat samassa oikeushenkilössä (sote-maakunta), jolloin ensihoidon tuottamisen antaminen pelastuslaitokselle on jatkossakin mahdollista. Valtakunnalliset tavoitteet pelastustoimelle tulisivat sisältää tavoitteita pelastustoimen ja ensihoidon välisen synergian edelleen vahvistamiseksi.

Tietojärjestelmiin liittyvistä investoinneista olisi tärkeä tehdä kansallinen tiekartta kuten sosiaali- ja terveydenhuollon osalta ja huolehtia strategian mukaisten tavoitteiden rahoittamisesta. Jos pelastustoimen kustannustehokas järjestäminen halutaan turvata myös tulevaisuudessa, olisi tavoitteissa hyvä huomioida myös tavoitteet sopimuspalokuntien osalta.

27. Lain 13 §:ssä ehdotetaan säädettävän sote-maakunnan seuranta- ja arviointivelvollisuudesta. Lisäksi lain 16 §:ssä ehdotetaan säädettävän sote-maakunnan pelastustoimen omavalvonnasta. Onko sote-maakunnille ehdotettu seuranta-, arviointi- ja omavalvontakokonaisuus tarkoituksenmukainen?

kyllä pääosin

28. Pelastustoimen järjestämislain 5 pykälässä säädetään tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden, yhdenmukaisuuden tai laadun turvaamiseksi taikka tehtävien vaativuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Ovatko säännöksessä esitetyt koottavat tehtävät perusteltuja?

kyllä pääosin

29. Mitä kansainvälisessä pelastustoiminnassa hyödynnettäviä erityisresursseja (kalusto, muodostelmat) olisi tarkoituksenmukaista koota jonkun maakunnan/maakuntien hoidettavaksi?

Suomen kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen muodostelmien kehittämisessä on huomioitava niiden soveltuminen pelastuslaitosten normaaliaikojen häiriötilanteiden ja vaativien pelastustehtävien hoitamiseen.

Turhaa keskittämistä tulisi välttää vaan erityisresursseihin liittyvää osaamista ja suorituskykyä tulisi olla riittävän monella maakunnalla. Olisi järkevää, että erityisresursseja kyettäisiin myös hyödyntämään pelastuslaitosten päivittäisessä toiminnassa.

30. Mitä kansainvälisen avunannon ja vastaanottamisen edellyttämiä toimintoja (hälyttäminen, varustaminen jne.) olisi tarkoituksenmukaista koota johonkin maakuntaan/maakuntiin ja jos kyllä, mihin maakuntaan/maakuntiin?

Sijoittuminen kahdelle alueelle; 1) pääkaupunkiseutu, 2) Lappi.

Erytisresurssien hälyttäminen ja tilannekuvan ylläpito tulisia antaa SM:n suunnitelman tilanne- ja johtokeskusrakenteesta esitetyn mallin 1+4+17 (=johtokeskusten määrät) mukaisesti.

Varustaminen kansainvälisten-erityisresurssien varaston sijaintipaikkakunnalle.

Ensisijaisesti tulisi tunnistaa kansallisen valmiuden skenaarioiden perusteella ne toiminnot, jotka on tarkoituksenmukaista koota ja hyödyntää näitä toimintoja kansainvälisessä avunannossa, huomioiden mm. maantieteelliset erityispiirteet. Vrt. kysymys 29.

31. Pelastustoimen järjestämislain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

5 §, 6 §, 7 §, 9 §, 13 § 14 § ja 16 §: Näissä pykälissä todetaan, että asiasta voidaan säätää tarkemmin sisäministeriön tai valtioneuvoston asetuksella. Laissa sote-maakuntien rahoituksesta 9 § (Tehtävämuutosten huomioon ottaminen) esitetään, että valtion rahoituksen tasoa varainhoitovuodelle määritettäessä otetaan täysimääräisesti huomioon sote-maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien laajuuden tai laadun muutos, jos se aiheutuu asianomaista tehtävää koskevasta laista tai asetuksesta, lakiin tai asetukseen perustuvasta valtion viranomaisen määräyksestä tai valtion talousarviosta. Sote-maakunnan rahoitus siis riippuu jatkossa osittain myös siitä, onko tehtävämuutoksen perusteena säädös. Aiempaa merkittävästi keskitetyimmän pelastustoimen ohjauksen tulee myös olla tarkkarajaista ja selkeästi asetuksin säädelyä. Tämä korostuu erityisesti nykyisillä ohjetasolla olevilla dokumenteilla kuten Toimintavalmiusohje, jolla on tosiasiallista ja merkittävää vaikutusta toisaalta kustannuksiin ja toisaalta asiakkaan saamiin palveluihin. Muutosehdotuksena on, että em. pykälissä ”voidaan säätää” korvataan sanalla ”säädetään” (lähde:

<https://espoooprodfi.oncloudos.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=2020517496-6>)

5 § Tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin Tavoite koota erikseen määritettyjä palveluja suurempiin kokonaisuuksiin on hyväksyttävissä erityisesti toiminnallisista perusteista, joita pykälän perusteena kuitenkin ei mainita. Riippumatta koottavista tehtävistä, on jokainen maakunta pelastustoimen palvelujen tuottamisen osalta täysivaltainen. Koottavat tehtävät eivät synnytä maakuntien rakenteellista jakoa kahteen eri tasoon.

6 § Pelastustoimen palvelutasopäätös

Muutosesitys: lisätään maakunnalle velvoite kuulla kuntia pelastustoimen palvelutasopäätöksestä.

Perustelu: Kunnilla tiedot toimintojensa riskitasoista, aluesuunnittelusta, rakentamisesta jne., joita pelastustoimi tarvitsee alueellisen riskitiedon kokoamisessa ja palvelutarpeen kartoittamisessa. Lisäksi kunnilla vastuu perusinfrastruktuurin tuottamisesta ja ylläpitämisestä, joilla on suora vaikutus maakuntien varautumiseen.

9 § Pelastustoimen neuvottelukunta

Muutosesitys: Perusteluosaan lisätään maininta, että pelastustoimen neuvottelukunta kuulee työssään kuntia.

Neuvottelukunnan ei tule olla ohjauksen, vaan (asiakas)palautteen käsittelyn rakenne. Neuvottelukunnan tulee kerätä palautetta pelastustoimen palveluista ja neuvottelukunnan työn puitteissa tulee kuulla mahdollisimman laajaa joukkoa pelastustoimen asiakkaita ja sidosryhmiä.

Perusteluissa on mainittu pelastustoimen järjestökentän sekä pelastustoimen asiantuntijoiden kuuleminen, mutta ei kuntien kuulemista.

32. Muut vapaamuotoiset huomiot pelastustoimen järjestämislaista.

Sote-maakunnan seuranta- ja arviointivelvollisuuden osa-alueella on päällekkäisyyttä sisäministeriön ja aluehallintovirastojen tehtävien välillä. Aluehallintovirastojen työn määrittäminen osaksi sisäistä valmistelua siten, että aluehallintovirastojen vuosittainen asiantuntija-arvio toimii osana sisäministeriön valtakunnallista selvitystä, on perustellumpaa kuin aluehallintovirastojen asiantuntija-arvion määrittäminen erilliseksi tehtäväksi. Lisäksi aluehallintovirastojen tehtäväksi on annettu palvelutasopäätöksen hyväksymismenettely ja palvelutason valvonnan tehtävä, vaikka sisäministeriölle esitetään useita elementtejä toiminnan suunnittelun ja toteutuksen ohjaukseen. Valtion tarvitessa ohjaustoiminteeseensa lisäresursseja, olisi perusteltua hyödyntää aluehallintovirastojen asiantuntemusta osana sisäministeriön sisäistä valmistelua ja säätää laillisuusvalvonta aluehallintovirastojen päätehtäväksi pelastustoimen osa-alueella.

Ohjausrakennetta olisi syytä keventää ja yksinkertaistaa. Ohjausrakenne saattaa käydä pienille sote-maakunnille ja niiden pelastustoimille ylivoimaiseksi. Esitetty ohjausrakenne edellyttää pelastustoimeen myös toimivia järjestelmiä, joilla tarvittava tieto tuotetaan ja arviointi sekä seuranta tehdään.

Valtion talous- ja strategiaohjauksen merkittävä kasvu tulee edellyttämään asiantuntijaresurssien lisäyksiä sisäministeriöön, aluehallintovirastoon ja sote-maakunnan pelastustoimen johtamiseen.

Esityksen mukaan valtion lisääntyvä ohjaus aiheuttaisi sisäministeriölle tutkimus- ja kehittämistehtävien sekä hallinnollisten tehtävien ja niistä johtuvien kustannusten kasvua.

Esityksessä ei ole lainkaan huomioitu, että alueellisten pelastuslaitosten resurssit tiedolla johtamiseen ja sitä tukeviin järjestelmiin ovat jo nykyisellään merkittävästi alimitoitettut. Valtion talous- ja strategiaohjauksen merkittävä kasvu tulee aiheuttamaan tarpeen lisätä henkilöresursseja tiedolla johtamiseen, omavalvontaan ja talouden suunnitteluun ja kontrollointiin myös paikallisella tasolla. Valtakunnan tasolla määrä voi olla huomattava, mitä ei ole lainkaan huomioitu uudistuksen rahoitus pohjan valmistelussa.

Pelastustoimi ja toiminnallisesti sen sisällä oleva ensihoito on säädely erillisissä laeissa. Valtioneuvoston ja valtion ohjaus tulisi valtioneuvoston raja-aidoista huolimatta olla yhteneväistä ja saumatonta, jotta sote-maakuntien toiminta ja toiminnan ohjaus olisi tarpeenmukaista.

Lain 13 §:ssä ehdotetaan säädettävän sote-maakunnan seuranta- ja arviointivelvollisuudesta. On huomattava, että arviointivelvollisuus voi tuoda uuden, nykyistä raskaamman tehtävän pelastustoimen järjestämiseen ja tältä osin myös järjestämisen kustannuksiin.

Kysymyksiä voimaanpanolaista

33. Sote-maakuntien aluejaon pohjana on kuntaperusteinen maakuntajako, josta säädetään voimaanpanolain 5 §:ssä. Onko ehdotettu aluejako tarkoituksenmukainen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen näkökulmasta?

kyllä

34. Sote-maakuntarakennelain 3 §:n mukaan maakuntajako toimii nykyiseen tapaan myös muiden valtion aluejakojen perustana. Lisäksi maakuntajako toimii maakuntien liittojen toimialuejaon pohjana. Onko ehdotettu 5 §:n mukainen aluejako tarkoituksenmukainen muun aluehallinnon näkökulmasta?

kyllä pääosin

35. Lakiehdotuksessa Etelä-Savon ja Pohjois-Savon maakuntia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Enonkoski, Rantasalmi, Savonlinna ja Sulkava siirtyisivät Etelä-Savosta Pohjois-Savoon. Muutos vaikuttaa sekä sote-maakuntaan että valtion aluejakojen pohjana olevaan maakuntajakoon. Mihin maakuntaan näiden kuntien tulisi kuulua ja mitä vaikutuksia vaihtoehtoilla olisi lausunnonantajan toimintaa:

-

36. Lakiehdotuksessa Uudenmaan maakunnan alueella sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastaisi neljä sote-maakuntaa (Itä-Uusimaan sote-maakunta, Keski-Uusimaan sote-maakunta, Länsi-Uusimaan sote-maakunta, Vantaa-Keravan sote-maakunta) sekä Helsingin kaupunki, joka ei kuuluisi mihinkään sote-maakuntaan. Muiden aluejakojen osalta Uudenmaan nykyinen maakunta olisi yksi kokonaisuus. Onko ehdotettu sääntely aluejakojen näkökulmasta tarkoituksenmukainen?

ei kantaa

37. Turvaako väliaikaisten toimielinten kokoonpano ja laissa säädetyt tehtävät uudistuksen toimeenpanon (7 - 8 §)?

kyllä pääosin

38. Voimaanpanolain 4 luvun mukaan sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymät, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviin liittyvä kuntien ja eräiden kuntayhtymien irtain omaisuus, lomapalkkavelka ja sopimukset siirtyvät sote-maakunnille. Kuntien toimitilat ja kiinteistöt jäävät kuntien omistukseen. Onko omaisuusjärjestelyjä koskeva ratkaisu hyväksyttävä?

ei

39. Voimaanpanolain 4 luvussa säädetään kuntien oikeudesta saada valtiolta korvaus uudistukseen liittyvien omaisuusjärjestelyjen aiheuttamista välittömistä kustannuksista sekä korvausmenettelystä. Korvaus kohdistuisi ensisijaisesti kunnille ja kuntayhtymille jääviin omaisuuseriin, esimerkiksi siirtymäajan jälkeen käytöstä poistuvien toimitilojen kustannuksiin. Onko kompensatiosääntely hyväksyttävä?

ei

40. Voimaanpanolain 17 §:n mukaan kunnallisia sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluja tuottavissa organisaatioissa työskentelevä henkilöstö siirtyisi maakuntien palvelukseen liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti. Lisäksi henkilöstö, joka muualla kunnan hallinnossa tai

tukipalveluissa tekee pääasiallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä, siirtyisi maakuntien palvelukseen. Onko henkilöstön siirtymisestä esitetty säädettäväksi henkilöstön aseman näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?

kyllä pääosin

41. Onko 28 §:n mukainen ulkoistamissopimusten mitättömyyttä koskeva sääntely perusteltu ja turvaako se osapuolten aseman riittävästi?

ei pääosin

42. Turvaako Kärkullan toiminnan jakamista koskevat ehdotukset sen toiminnan jatkuvuuden sote-maakuntien toimintana?

Ei kantaa

43. Uudistus tulisi ehdotuksen mukaan voimaan vuoden 2023 alusta. Onko uudistus toteutettavissa uudistuksessa ehdotetussa aikataulussa?

ei

44. Voimaanpanolain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

Voimaanpanolaki, 28§: 28 §:n sääntely sisältää nyky muodossa lainsäädännöllisiä ja sopimusoikeudellisia riskejä. Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa sopimussuhteiden pysyvyyttä. Oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perusteltujen odotusten suojaan on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen. Sopimussuhteesta ei pääsääntöisesti voida säännellä sellaisella tavalla, joka kohtuuttomasti heikentää sopimusosapuolten oikeusasemaa. Kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole kuitenkaan valiokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 41/2010). Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut omaisuudensuojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten (sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyys, sääntelyn oikeasuhtaisuus) kannalta (PeVL 36/2010).

Pykälä ehdottaa sopimusten mitättömyydelle kahden vuoden siirtymäaikaa järjestämislain voimaantulosta lukien. Ehdotetun lainsäädännön kannalta ongelmalliset ostopalvelusopimukset ja kokonaisulkoistussopimukset eivät välttämättä ole toisiinsa nähden yhteismitallisia, vaan sopimustyypeissä voi olla merkittäviä eroja. Esimerkiksi kokonaisulkoistussopimuksissa jotkut palveluntuottajista ovat voineet sopimuksen allekirjoituksen jälkeen investoida merkittävästi palvelun tuottamiseen luottaen siihen, että sopimus pysyy voimassa sovitun ajan. Jälkikäteen puuttuminen sopimuksen voimassaoloon lain nojalla ja sopimuksen toteaminen mitättömäksi on erittäin raju ja poikkeuksellinen toimenpide. Elinkeinoharjoittajilla ei ole välttämättä ehdotetussa kahden vuoden siirtymäajassa riittävästi aikaa sopeuttaa toimintansa muuttuviin olosuhteisiin. Tämän vuoksi sääntelyssä on perusteltua harkita siirtymäajan pidentämistä. Kaksi vuotta ei ole tietyissä tapauksissa riittävän pitkä aika ja voi johtaa kohtuuttomiin seurauksiin elinkeinoharjoittajan näkökulmasta.

Pykäläehdotuksen mukaan yksityisellä palveluntuottajalla on oikeus saada maakunnalta korvaus välittömästi vahingosta, joka sille on aiheutunut sopimuksen täyttämiseksi tehdyistä merkittävistä ja tarpeellisista investoinneista. Edellytyksenä korvauksen saamiselle on, että investoinnit jäävät sopimuksen mitättömyyden vuoksi palveluntuottajalle kokonaan tai osittain hyödyttömiksi eikä palveluntuottaja ei ole voinut varautua tähän. Sääntely jää tältä osin epäselväksi ja tulee aiheuttamaan vaikeita tulkintakysymyksiä ja sitä kautta riskin pitkiin ja kuluttaviin oikeusriitoihin. Mikä on merkittävä ja tarpeellinen investointi? Kuka määrittelee, milloin investointi on palveluntuottajalle kokonaan tai osittain hyödytön? Voidaanko korvaus aina evätä sillä perusteella, että palveluntuottajan olisi pitänyt osata varautua investointiin? Pykälän sääntelyä ja korvausvastuuta on syytä selventää ja määritellä asia yksityiskohtaisemmin. Joka tapauksessa valtion on aina vastattava tällaisista maakunnan vastuulle tulevista korvausvastuista erillisrahoituksella.

Sopimusten pysyvyyden periaate on yksi sopimusoikeuden kulmakivistä. Ehdotettu sääntely voimaanpanolain 28 §:ssä murtaa tätä periaatetta vakavasti ja muodostaa varsinkin elinkeinonharjoittajien näkökulmasta vaarallisen ennakkotapauksen ja aiheuttaa tulevaisuudessa epävarmuutta julkisyhteisöjen luotettavuudesta sopimuskumppanina. Tämän kaltaista sääntelyä pitäisi pääsääntöisesti pyrkiä kaikin keinoin välttämään. Jos ehdotettu sääntely on pakko ottaa lakiin mukaan, sääntelyn on oltava tarkkarajaista, poikkeuksellista ja laajasti ja yksityiskohtaisesti perusteltua.

Voimaanpanolaki, 53§ kunnan tuloveroprosentti: Kunnanvaltuuston on määrättävä vuoden 2023 tuloveroprosentiksi vuoden 2022 tuloveroprosentti vähennettynä 12,63 prosenttiyksiköllä. Kunnan oikeus päättää veroprosentistaan kuuluu perustuslaissa turvatus kunnallisen itsehallinnon ytimeen. Kaikenlainen kunnan verotusoikeuteen puuttuminen merkitsee myös riskiä, että kunnille myönnettyjen lainojen korko nousee.

Irtaimen omaisuuden siirto korvauksetta kunnilta maakunnalle ja tyhjilleen jäävien tilojen riskin jättäminen kunnille ovat epäkohtia, jotka tulee korjata lakiluonnoksissa siten, että kunnat saavat täysimääräisen korvauksen siirtyvästä omaisuudesta ja tyhjilleen jäävät tilat korvataan valtion tai maakunnan toimesta kunnille.

45. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaanpanolaista.

Suunnitellun aikataulun mukaan esitykseen liittyvät lait on tarkoitettu tulevan voimaan pääosin vuoden 2023 alusta lukien, voimaanpanolaki 1.7.2021. Ensimmäiset maakuntavaalit järjestettäisiin tammikuussa 2022 ja vaaleissa valittavan maakuntavaltuuston toimikausi alkaisi 1.3.2022. Väliaikaiset sote-maakuntien valmistelutoimielimet vastaisivat sote-maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta, kunnes sote-maakuntavaltuusto on valittu ja sote-maakuntahallitus on aloittanut toimintansa.

Sote-maakuntien perustaminen ja niiden toiminnan käynnistäminen on erittäin mittava muutosprosessi, joka edellyttää poikkeuksellisen huolellista valmistelua. On todettava, että aikataulu on erittäin haasteellinen - ellei mahdoton - niissä maakunnissa, joissa ei ole valmiina sosiaali- ja terveydenhuollon maakunnan kattavaa kuntayhtymää. Uudistuksessa olisi hyödynnettävä siirtymäaikaa palvelujen turvaamiseksi. Erityisesti erinäisten siirtojen omaisuuteen ja sopimuksiin liittyen sekä sote-maakunnan tarvitsemiin tietojärjestelmiin liittyen osalta haasteellinen. Lisäksi toimintaympäristössä tapahtuvat yllättävät muutokset, mm. covid-19 pandemian vaikutukset, voivat osaltaan vaikeuttaa muutosprosessin nopeaa läpivientä.

On huomattava, että uudistuksen vaikutukset ovat moniulotteiset ja sen toteuttamiseen liittyy edelleen sekä paljon epävarmuuksia ja riskejä, mitkä vaikeuttavat varautumista mahdolliseen toimeenpanon käynnistämiseen. Uudistuksen toimeenpano suunniteltu liian nopeaksi eikä ole toteutettavissa muutosprosessin mittavuuden huomioon ottaen esitetystä aikataulusta. Koska vaiheistaminen lainsäädännön luonteesta johtuen ei ole mahdollista, sote-maakuntien toiminnan käynnistäminen vuoden 2024 alusta olisi maakuntien näkökulmasta realistisempi vaihtoehto, joka antaisi aikaa maakunnille, joilla ei ole toteutettu integraatiota jo valmiiksi. Kuntien taloudellisen selviytymisen kannalta vuosi 2025 olisi realistisempi. Jos muutos toteutetaan aikaisemmin, tulee kuntien rahoitus turvata erillisin keinoin, koska muutosta ollaan toteuttamassa Tilanteessa, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset ovat tilanteesta johtuen kasvamassa.

Lausuntopyyntöissä tiedustellaan, turvaako väliaikaisten toimielinten kokoonpano ja laissa säädetyt tehtävät uudistuksen toimeenpanon (7 - 8 §). Lakiehdotuksen tasolla kyllä. Aikajänne väliaikaisen valmistelun ja varsinaisen palvelutuotannon käynnistymisen välillä on epärealistisen nopea.

Voimaanpanolain 4 luvun mukaan sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymät, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviin liittyvä kuntien ja eräiden kuntayhtymien irtain omaisuus, lomapalkkavelka ja sopimukset siirtyvät sote-maakunnille. Kuntien toimitilat ja kiinteistöt jäävät kuntien omistukseen. Esityksen tavoitteena on, että omaisuusjärjestelyt eivät saa vaarantaa rahoitusperiaatteen toteutumista kuntien jäljelle jäävissä tehtävissä. Uudistuksessa on pyrittävä varmistamaan kuntien tasapuolinen kohtelu sekä välttämään mahdollisuuksien mukaan sellaisia ratkaisuja, joissa kuntien tekemät erilaiset organisatoriset päätökset tai palvelujen järjestämisen tavat vaikuttaisivat lopputulokseen. Tavoitteena on lisäksi paikallisten olosuhteiden huomioon ottaminen siten, että on mahdollista säilyttää toimivien maakunnallisten kuntayhtymien ratkaisut. Omaisuuden siirtoja käsittelevässä taustamuistiossa todetaan, että tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättömiksi jäävät toimitilat saattaisivat joissakin kunnissa muodostua kuntatalouden kannalta ongelmallisiksi. Kuntien vastuulle jäisivät investointeihin otetut velat, mikä aiheuttaa ongelmia kuntatalouteen. Esitetty kompensatiosääntely koskisi toimitiloja muttei tarpeettomaksi jäävää irtainta omaisuutta. Lisäksi 31§ mukainen alijäämien kattaminen on nykyisessä ja tulevassa kuntataloustilanteessa erittäin haasteellinen. Voimaanpanolain mukainen sääntely näkyisi kuntien peruspääoman pienenemisenä ja se vaikuttaisi kuntien omavaraisuusasteeseen. Esitetty ratkaisu on sinänsä hyväksyttävä, mutta sen riittävyttä on vaikea arvioida. On selvää, että kunnille jää tässä ratkaisussa kannettavakseen kiinteistöriski huomioiden siirtymäkauden (3+1v). Sote-maakunnan osalta ratkaisu hyväksyttävä mutta kuntien osalta riskien pienentämiseen tulisi kiinnittää huomiota.

Voimaanpanolain 4 luvussa säädetään ns. kompensatiosääntelystä eli kuntien oikeudesta saada valtiolta korvaus uudistukseen liittyvien omaisuusjärjestelyjen aiheuttamista välittömistä kustannuksista sekä korvausmenettelyistä. Korvaus kohdistuisi ensisijaisesti kunnille ja kuntayhtymille jääviin omaisuuseriin, esimerkiksi siirtymäajan jälkeen käytöstä poistuvien toimitilojen kustannuksiin. Kompensatiosääntely hyväksyttävyyttä arvioitaessa on todettava, että ulkoiset epävarmuustekijät palveluverkkomuutoksiin valinnanvapausmallista luopumisen myötä ovat pienemmät kuin Juha Sipilän hallituskaudella valmistellussa esityksessä. Ehdotettu kompensatiosääntely on sinänsä hyväksyttävä. Eri asia on, onko se kuntien kohdalla riittävä. Ehdotuksessa valtio korvaisi omaisuusjärjestelyistä aiheutuneita kustannuksia kunnille täysimääräisesti siltä osin, kun kyse on 0,7 prosenttiyksikön veronkorotuspainetta ylittävistä osuudesta. Jos korvausraja ylittyy ja kunnan tuloveroprosentti on korvauksen hakemisvuonna vähintään 2,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin kaikkien kuntien painotettu keskimääräinen tuloveroprosentti, kunnalla on lisäksi oikeus saada 1 momentissa tarkoitettua korvausta kolme neljäsosaa korvausrajan alittavalta osalta.

Tässä kohdassa on erikseen huomioitava Hämeenlinnan kaupungin erillinen lausunto, jossa on erityisesti korostettu uudistuksen aikatauluun liittyviä siirtolaskelmien epäkohtia ja aikataulullista ongelmaa, joka aiheuttaa merkittävästi ylimääräisen tulonsiirron kunnilta valtiolle.

Kysymyksiä maakuntien rahoituslaista

46. Valtio rahoittaa pääosin perustettavien sote-maakuntien toiminnan, eli vastuu sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen rahoittamisesta osoitetaan valtiolle. Onko ratkaisu uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?

kyllä pääosin

47. Valtion rahoituksen taso kullekin varainhoitovuodelle perustuu lähtökohtaisesti sote-maakuntien edellisen vuoden laskennallisiin kustannuksiin. Valtion rahoituksen tasoa korotetaan vuosittain arvioidun palvelutarpeen muutoksen (7§), kustannustason (hintojen) (8 §), tehtävämuutosten (9 §) sekä toteutuneiden kustannusten perusteella (10 §). Palvelutarpeen muutoksen osalta esitykseen sisältyy valtion rahoituksen kasvua osittain hillitsevä tekijä siten, että arvioidusta tarpeen muutoksesta huomioidaan 80 %:n osuus kolmannesta vuodesta lähtien (36 §). Lisäksi sote-maakunnalla on oikeus lisärahoitukseen, edellyttäen, että lain 11 §:ssä tarkoitettut edellytykset täyttyvät. Onko sote-maakunnalla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistä?

kyllä pääosin

48. Ovatko sote-maakuntien valtion rahoituksen *sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien* rahoituksen määräytymistekijät (luku 3) ja niiden painokertoimet perusteltuja?

ei kantaa

49. Ovatko sote-maakuntien valtion rahoituksen *pelastustoimen tehtävien* rahoituksen määräytymistekijät (luku 4) ja niiden painokertoimet perusteltuja?

ei pääosin

a) Onko maakuntien rahoitukselle vuosille 2023–2029 esitetty siirtymäaika riittävä?

ei

b) Onko toistaiseksi pysyvä enimmäismuutostasaus kannatettava?

ei

51. Valtion rahoitus maksetaan sote-maakunnalle kuukausittain viimeistään kuukauden ensimmäisenä päivänä. Varainhoitovuoden tammikuussa ja kesäkuussa maksetaan molempina 2/12 koko vuoden rahoituksesta ja muina kuukausina jäljelle jäävä rahoitus yhtä suurina erinä (25 §). Sen lisäksi vuoden 2023 rahoituksen tammikuun maksuerästä puolet maksetaan sote-maakunnalle vuoden 2022 joulukuun 1 päivänä (37 §). Onko rahoituksen maksatuksen aikataulu maksuvalmiuden ja kassan hallinnan kannalta tarkoituksenmukainen?

kyllä pääosin

52. Maakuntien rahoituslain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

-

53. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista.

Uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta valtiorahoitteisuutta voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, jotta uudistus saadaan toteutettua kohtuullisessa ajassa. On tärkeää, että tulevaisuuden rahoitusratkaisuihin mm. verotusoikeus tutkitaan huolellisesti, jotta sote-maakunnalle jäisi jatkossa tosiasiallinen mahdollisuus palvelujen järjestämisen turvaamiseen. Verorahoitus lisää itsessään maakunnan autonomiaa ja on kannatettava lähtökohta. On kuitenkin huomioitavaa, että verorahoitus ilman vahvoja valtion tasausmekanismeja ei kuitenkaan ole mahdollinen, sillä maan eri alueilla verorahoituksen keräämiselle on erilaiset edellytykset. On lisäksi syytä huomioida, että kokonaisvaltaisen rahoitusratkaisun rinnalla terveystalouden monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistamiselle on olemassa selkeä tarve.

Vuosille 2023–2029 esitetty siirtymäaika nykytasosta laskennalliseen ja tarveperustaiseen rahoitukseen on liian pitkä. Kanta-Hämeen osalta tehokkaasti hoidetusta sotesta rangaistaan useamman vuoden ajan, rahoituksen heikennyksen jäädessä loppujen lopuksi osaksi pysyväksi.

Tietämättä tulevien vuosien laskelmaa yleiskatteellisesta, tarveperustaisesta rahoituksesta, on vaikea arvioida sote-maakuntien kykyä selviytyä järjestämistehtävästään. Maakunnalla tulisi olla vahvempi aloiteoikeus lisärahoitusprosessissa. Lisäksi siirtymäajan talousarvion määräytymisperusteissa ole huomioitu riittävällä tavalla muutuskustannuksia. Vuosien 2023 ja 2024 sote-maakuntien rahoituksessa tulee huomioida muutuskustannukset ja tästä on tehtävä kirjaukset lakiin. Poikkeussäännös 36 §, jossa palvelutarpeen 1,2 % lisäkustannukset huomioidaan vuosien

2023 ja 2024 talousarvioissa ei riitä sote-maakunnan perustamiseen ja käynnistämiseen liittyvien siirtymäkustannusten kattamiseen.

Siirtymäkustannukset tulevat olemaan merkittäviä niillä alueilla, jossa soten järjestämisvastuu on yhä hajautettuna kunnille ja kuntayhtymille.

Sote-uudistuksen tavoitteiden toteutumisen ja pitkäjänteisen vaikuttavuuden, laadun ja kustannustehokkuuden varmistaminen edellyttävät sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimus-, koulutus- ja kehittämistoiminnan rakenteiden ja resurssien turvaamista sote-maakunnassa. Lakiluonnoksen sääntely sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoiminnasta sote-maakunnassa edellyttää rakenteiden ja resursoinnin varmistamista koko maan yhtenäisesti kattavaan, kestävään ja vaikuttavaan kehittämisrakenteeseen. Erityisesti sosiaalihuollon aseman ja resursoinnin turvaaminen muodostuvissa sote-rakenteissa on tärkeää.

Laskennallinen valtion rahoitus edellyttää onnistuakseen sitä, että kaikki kustannuksia lisäävät muutokset – esimerkiksi palveluja laajentavat lainsäädäntöhankkeet - on rahoitettava maakunnille täysimääräisesti valtion rahoituksessa. Tämä edellyttää nykyistä tarkempia valmisteltavan lainsäädännön taloudellisten vaikutusten arviointeja.

Arvioitaessa palvelutarpeeseen perustuvaa rahoitusta voidaan todeta, että sinänsä palvelutarpeeseen nojaava rahoitus kannustaa sote-maakuntia yhdenvertaisempiin palveluihin sekä tehokkaaseen talouskuriin. Toisaalta tässä vaiheessa uudistuksen valmistelua, kun arvioita sote-maakuntien rahoituksen niin sanotuista perusurista ei ole käytössä, on hyvin vaikea arvioida tulevien sote-maakuntien tosiasiallista selviytymistä lakisääteisten tehtävien hoidosta. Lisärahoitusmekanismin tulisi olla sellainen, että se tukisi sote-maakuntien edellytyksiä suoriutua lakisääteisistä tehtävistä jo riittävästi ennakoiden ja ketterästi.

Pelastustoimen kokonaisrahoitustarve on merkittävästi suurempi kuin hallituksen esityksessä kuvattu rahoitustaso. Tämä johtuu muun muassa välttämättömistä, toimintavalmiusohjeen edellyttämistä paloasemaverkon parantamishankkeista.

Erittäin merkittävää rahoitusriskiä koko pelastustoimelle edustavat öljyntorjuntaan myönnettyjen tukien romahtaminen sekä merellisten tai sisävesillä tapahtuvien toimintojen rahoitustarpeiden jäänti huomioitta. On selvää, että pelastustoimen nykyrahoitustaso ei riitä valtion vastuulle suunniteltujen, toimialan kiireellisessä aikataulussa tarvitsemien johtamisjärjestelmien ja muun tietohallinnon uudistamiseen ja palvelujen digitalisoimiseen. Lisäksi uhkana on, että suunniteltu pelastustoimen valtion ohjaus vie toimialan varoja pelastustoimen kentältä keskushallintoon.

Hallituksen linjauksissa pelastustoimen uudistuksen tavoitteena on, että kansalaisten ja koko yhteiskunnan turvallisuus säilyy ennallaan tai paranee. Esitetyllä rahoitusmallilla turvallisuus heikkenee.

Esitetyssä mallissa pelastustoimen laskennallisissa kustannuksissa pohjana on kuntien siirtyviä pelastustoimen kustannuksia 443 milj. euroa, jotka jaetaan uusiksi käyttäen kertoimina asukasmäärää (65 %), asukastiheyttä (5 %) ja riskitekijöitä (30 %) (rahoituslaki 21 § - 23 §). Pelastustoimen järjestämislakiin on rakennettu mekanismi (5 §, 7 § 8 § 10 §, 11 §) jolla sisäministeriö voi tosiasiallisesti ohjata sote-maakunnan pelastustoimen paikallisia ja alueellisia resursseja käytettäväksi osaksi valtakunnallisia järjestelyjä. Myös pelastustoimen palvelutason (3 §) tulee jatkossa vastata kansallisia, alueellisia ja paikallisia uhkia. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan sen tulee vastata vain paikallisia uhkia. Valtakunnallisista valmisteluista ja järjestelyistä huolehtiminen on sekä nykyisen (pelastuslaki 379/2011, 23 § 1 mom.) että esitetyn lainsäädännön (pelastustoimen järjestämislaki 7 § 2. mom) mukaan sisäministeriön, ei alueen pelastustoimen (nyk) tai sote-maakunnan (uusi) tehtävä. Valtakunnalliset järjestelyt on nyt hoidettu puutteellisesti. Siksi on hyvä, että niihin panostetaan. Resursointi tulee kuitenkin hoitaa sisäministeriön budjetista. Vaihtoehtoinen ja tarkoituksenmukainen ratkaisu on lakiesityksen mukainen, eli että tehtävät annetaan pelastuslaitoksille käytännön toimijoina. Silloin valtakunnallisten tehtävien rahoitus tulee hoitaa erikseen, resursseja ei saa nipistää jo valmiiksi aliresursoiduilta pelastuslaitoksilta. Tähän liittyy myös kysymyksen 31 lausunto koskien pelastustoimen järjestämislain 12 § (lähde <https://espooprodfi.oncloudos.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=2020517496-6>).

Pelastustoimen määräytymistekijöiden kohdalla olisi hyvä löytää myös palvelujen kustannustehokkaaseen järjestämiseen kannustavia elementtejä, mm. sopimuspalokuntatoiminnan hyödyntäminen. Lisäksi rahoituksessa tulisi huomioida ohjauksen ja kansallisten strategioiden myötä pelastustoimen kasvava tehtävämäärä.

Kuntien rahoitusta koskeva lainsäädäntö

54. Ovatko valtionosuusjärjestelmään esitetyt, sote-uudistuksesta aiheutuvien merkittävien kuntakohtaisten muutosten lieventämiseksi esitetyt tasausjärjestelyt hyväksyttäviä ja riittäviä (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 29 ja 30 §)?

ei pääosin

55. Ovatko valtionosuuskriteerit sekä niiden painotukset yleisesti ottaen perusteltuja (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, luku 2 sekä luonnos valtioneuvoston asetukseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta)?

kyllä pääosin

56. Kuntien rahoitusta koskevan lainsäädännön pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

-

57. Muut vapaamuotoiset huomiot kuntien rahoitusta koskevasta lainsäädännöstä.

Uudistuksen siirtolaskelmat sisältävät useita merkittäviä epäkohtia, jotka tule korjata ennen uudistuksen toteuttamista. Epäkohtia on kuvattu Hämeenlinnan kaupungin erillisessä lausunnossa.

Huomioitava Hämeenlinnan kaupungin erillinen lausunto. Valtionosuusjärjestelmä vaatii joka tapauksessa uudistamista ja tämä uudistus on aloitettava välittömästi.

Uudistus tulee lähtökohtaisesti tehdä mahdollisimman neutraalisti kuntien kesken. Tämänhetkisten laskelmien pohjalta, huomioon ottaen kuntien yhä haasteellisemmaksi muuttuvan taloustilanteen, olisi pyrittävä ratkaisuun, jossa kuntakohtaiset muutokset eivät olisi merkittävät. On vaikea arvioida uudistuksen yksityiskohtaisia vaikutuksia kuntiin tämänhetkisten laskelmien pohjalta, mutta kokonaisuudessaan muutos on merkittävä. Esityksen perusteella voidaan todeta, että kunnilla on edessään merkittäviä talouden sopeuttamishaasteita tulevaisuudessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon kulujen ollessa nykyiselläänkin korkealla ja verotulojen ollessa alhaalla on ongelmallinen hetki tehdä päätöksiä rahoituspohjan siirrosta sote-maakunnille.

Uudistuksessa oletetaan kokonaisuudessaan, että kuntaan jäävät toiminnot ja kustannukset ovat muuttuvia ja välittömästi sopeutettavissa. Uudistuksesta seuraa kuntiin uutta sopeutustarvetta, koska muutoksesta aiheutuu muutuskustannuksia eikä toimintaa ei tosiasiallisesti pystytä sopeuttamaan uutta tilannetta vastaavaksi.

Lakiehdotusta tulee muuttaa siten, että kunnille korvataan uudistuksesta tosiasiallisesti aiheutuvat kustannukset ja siirtymätasaus tulee asettaa tasolle +/- 0 euroa per asukas. Lisäksi tulee huomioida Hämeenlinnan kaupungin erillisessä lausunnossa esille nostamat epäkohdat siirtolaskelmien laatimisessa.

Verolainsäädäntö

58. Pidätkö maakuntien rahoituksen keräämiseksi esitettyjä verojärjestelmän muutoksia hyväksyttävänä?

kyllä pääosin

59. Verolainsäädännön pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

-

60. Vapaamuotoiset huomiot verolainsäädännöstä.

-

Maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskeva lainsäädäntö

61. Kunnallista henkilöstöä koskevan lainsäädännön soveltamisalaa ehdotetaan muutettavaksi koskemaan myös maakuntien henkilöstöä. Maakuntien työnantajaedunvalvontaa hoitaisi uudella lailla

säädettävä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT. Onko henkilöstön asemasta ja työnantajaedunvalvonnasta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?

kyllä

62. Onko eläkkeiden rahoittamisesta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?

kyllä pääosin

63. Vapaamuotoiset huomiot henkilöstön asemasta ja/tai työnantajaedunvalvonnasta sekä eläkkeistä.

Kuntahenkilöstön siirtyminen sote-maakuntien palvelukseen johtaa merkittävään palkkojen harmonisointiin, joissa viimeaikaisissa oikeustapauksissa on poikkeuksetta päädytty palkkojen harmonisointiin yhdistyneiden organisaatioiden korkeimpiin palkkatasoihin. Käytännössä tämä muodostaa sote-maakuntien aloittamiselle merkittävän taloudellisen riskin ja siksi palkkojen harmonisoinnista olisi säädettävä uudistuksessa erikseen lainsäädännöllä ja ne on toteutettava siirtymäajan kuluessa. Mikäli palkkojen harmonisointia ei uudistuksessa säädellä, tulee tämä ottaa huomioon täysimääräisesti valtion rahoituksessa sote-maakunnille.

Uusimaa-laki

64. Turvaako Uudenmaan erillislaki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen alueella yhdenvertaisesti muuhun maahan verrattuna?

kyllä pääosin

65. Turvaavatko HUSin lakisääteisiä tehtäviä koskevat säännökset erikoissairaanhoidon järjestämisen sekä yliopistollisen sairaalan tutkimus-, kehittämis- ja opetustehtävät (5 §)?

ei kantaa

66. Onko terveydenhuollon järjestämisvastuun jakautumisesta Uudellamaalla esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti (Uudenmaan sote-maakuntien ja Helsingin kaupungin ensisijainen järjestämisvastuu, HUSin lakisääteiset tehtävät ja HUS-järjestämissopimus; 4, 5 ja 10 §)?

ei kantaa

67. Ovatko Helsingin kaupungin talouden eriyttämistä koskevat säännökset tarkoituksenmukaisia ja riittäviä turvaamaan toiminnan vertailtavuuden muuhun maahan nähden (5 luku)?

-

68. Uusimaa-lain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

-

69. Vapaamuotoiset huomiot Uudenmaan erillislaista?

-

Yleishallintoa koskevat lait

70. Yleishallintoa koskevien lakien pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

-

71. Vapaamuotoiset huomiot yleishallintoa koskevasta lainsäädännöstä.

-

Kysymyksiä sote-maakuntarakennelaista

72. Sote-maakuntarakennelaissa säädetään maakuntajaosta, joka toimii myös sote-maakuntien alueiden pohjana. Lisäksi laissa säädetään sote-maakuntien muuttamisesta, joka johtaa myös vastaavalla alueella maakuntajaon muutokseen. Onko esitetty sote-maakuntien ja niiden pohjana olevan maakuntajaon suhde sekä jaon muutosprosessi kriteereineen selkeä ja tarkoituksenmukainen ottaen huomioon maakuntajaon merkityksen muille aluejaoille?

kyllä pääosin

73. Pidättekö esitettyjä edellytyksiä sote-maakuntien muuttamiseksi tarkoituksenmukaisena sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen näkökulmasta? (erityisesti sote-maakuntarakennelain 2, 5 ja 10 §:t)

kyllä pääosin

74. Sote-maakuntarakennelain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

-

75. Muut vapaamuotoiset huomiot sote-maakuntarakennelaista.

-

Maakuntien ohjaus

76. Valtion ohjausta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että pelastustoimen järjestämisessä vahvistettaisiin. Onko tämä uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltua?

ei pääosin

77. Ministeriöt ja maakunta kävisivät vuotuiset neuvottelut, joissa tarkasteltaisiin maakunnan toimintaa ja taloutta toteumatietojen ja ennusteiden näkökulmasta. Lisäksi erilliset ohjausneuvottelut käytäisiin vuosittain yhteistyöaluekohtaisesti. Onko neuvottelujen tavoite ja käsiteltävä asiakokonaisuus tarkoituksenmukainen?

kyllä pääosin

78. Maakuntien ja valtioneuvoston välille suunnitellaan ministeriöiden ja järjestämisvastuussa olevien tahojen vuorovaikutukseen perustuvaa aktiivista ohjausta, joka perustuisi avoimeen näkemysten ja

tietojen vaihtoon sekä järjestäjien toiminnan ja talouden jatkuvaluonteiseen arviointiin. Onko ohjausmalli uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltu?

ei pääosin

Uudistuksen vaikutukset

79. Vaikutusten arvioinnissa on kuvattu ehdotuksen keskeiset vaikutukset. Miltä osin vaikutusten arviointia olisi korjattava, tarkennettava tai täydennettävä?

Uudistuksen vaikutusten arviointiin on kiinnitettävä erityisen paljon huomiota. Mitkä ovat ne mekanismit, joilla voidaan tilannetta korjata, jos uudistuksesta seuraa esimerkiksi merkittävä kustannusten kasvu. Tällaisia esimerkkejä on vapaaehtoisten sote-kuntayhtymien osalta useita.

80. Onko uudistuksen muutuskustannukset tunnistettu ja arvioitu asianmukaisesti?

ei

81. Uudistuksesta aiheutuvia ICT:n ja tiedonhallinnan muutuskustannuksia on arvioitu hallituksen esityksen vaikutusarvioinneissa edellisen vaalikauden maakunta- ja sote-valmistelussa tunnistettujen kustannusarvioiden perusteella. Millaisia tarkennuksia ja täydennyksiä nyt esitettyihin arvioihin tulisi tehdä?

Kommentti muutuskustannuksiin yleisesti: Uudistuksen muutuskustannuksia kuntien osalta on tunnistettu heikosti. Uudistuksen yhteydessä kuntiin jää kustannuksia, jotka raportoidaan siirtyväksi maakuntaan ja siten lisäävät maakunnan rahoitusta ilman että ko. kustannukset maakuntaan siirtyvät. Muutuskustannukset tulevat suurella todennäköisyydellä tuhoamaan uudistuksen taloudellisten tavoitteiden toteutumisen.

ICT-muutuskustannukset: ICT-kustannukset, kuten kaikki muutuskustannukset ovat menoeriä, joiden kokonaismäärää on vaikea arvioida täydellisesti ennalta, vaan niitä tulee arvioida jatkuvasti prosessin edetessä. Muutuskustannuksia pitää pystyä joustavasti arvioimaan ja tarvittaessa lisäämään toimeenpanon edetessä. On oletettavaa, että sote-maakuntien perustamiseen liittyvät ICT-kustannukset voidaan arvioida olevan samaa suuruusluokkaa kuin edellisen hallituskauden sote- ja maakuntauudistuksessa, sillä pääosa ICT-kustannuksista syntyi edellisellä hallituskaudella sote-palvelujen ict-järjestelmistä. Laskelmissa on huomioitava yleinen hintatason kasvu. Aikataulu sote-maakuntien perustamiselle on selvästi liian kireä ja uudistuksen läpiviemiselle osoitettu rahoitus on merkittävässä määrin riittämätöntä niille maakunnille, jossa sote-palvelujen järjestäminen on yhä hajautettua.

82. Näkemyksenne muista mahdollisista ICT- ja digiasioihin liittyvistä vaikutuksista ehdotetussa palvelurakenteessa?

-

a) vuosina 2021-2022?

-

b) vuosina 2023-2024?

-

c) vuodesta 2025 alkaen?

-

a) vuosina 2021-2022?

Kanta-Hämeessä ei ole tällä hetkellä maakunnan näkökulmasta sellaisia merkittäviä hankintasopimuksia tällä, jotka eivät sopisi lainsäädännön raamiin kattavuutensa tai pituutensa puolesta.

b) vuosina 2023-2024?

Ks. edellinen vastaus

c) vuodesta 2025 alkaen?

Ks. edellinen vastaus

85. a) Tulisiko arvionne mukaan sote-maakunnille siirtyviä hankintasopimuksia mitätöitymään järjestämistä vastaava ja ostopalveluja koskevan sääntelyn nojalla?

ei

b) jos kyllä, mikä olisi mitätöityvien sopimusten euromääräinen arvo?

-

c) liittyisikö arvionne mukaan mitätöityviin sopimuksiin yksityisille palveluntuottajille hyödyttömiksi jääviä investointeja, mitä nämä välittömät hyödyttömäksi jäävät investoinnit olisivat ja kuinka suurista menetyksistä olisi kyse?

-

Uudistuksen toimeenpanon tuki

86. Mihin aiheisiin liittyvää valtakunnallista tukea katsotte tarvitsevanne sote- ja maakuntauudistuksen alueelliseen toteutukseen?

tietohallinto ja ICT

muuta, mitä?

Seikkaperäistä ja tarkkaa arviota uudistuksen kustannuksista ei ole uudistuksen moniulotteisuuden vuoksi. On kuitenkin selvää, että valtakunnallisen uudistuksen toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset on valtion rahoitettava täysimääräisesti.

Riittävät taloudelliset resurssit kaikkien yllä mainittujen kohtien toteuttamiseen. Henkilöstösiirtojen osalta tarvitaan juridiset edellytykset palkkaharmonisointiin liittyvän riskin toteutumisen estämiseksi. Tietohallinnon osalta tarvitaan valtakunnallinen toimija, joka koordinoi esimerkiksi digitaalisten palvelujen yhteiskehittämistä, eikä kehittämisspolkuja tulisi olla yhtä aikaa useita. Keskitetysti tulisi koordinoida maakuntien verkostoitumisen ja keskinäisen vuorovaikutuksen työkalut. Viestinnässä ja alueellisessa osallistamisessa tulisi huomioida maakuntien alueiden hyvin

vähäiset resurssit. Kansallinen viestintä tulisi hoitaa keskitetysti, ei sote-maakuntien alueita rasittaen.

Muut kysymykset

87. Mahdolliset ehdotukset käsitteen ”sote-maakunta” korvaamiseksi jollain muulla käsitteellä.

-

88. Ehdotus sote-maakuntanne nimeksi.

Oma Häme

89. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

Uudistamista tarvitaan

Lausuttava aineisto on mittava ja lausuntoa kirjoitetaan keskellä kunnallisten ja maakunnallisten organisaatioiden talousarviovalmistelua, käynnissä olevan Covid-19 epidemian torjunnan toimenpiteitä sekä vaikean kunnallisen talouskriisin keskellä. Näistä syistä johtuen lausunnossa on keskitytty osoittamaan keskeisimpiä ja välttämättömiä lakiesityksen muutostarpeita varsinaisten konkreettisten pykälätasoisien muutosehdotusten jäädessä vähäisiksi.

Kokonaisuutena voidaan todeta sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteellisen uudistamisen olevan Suomessa tarpeellinen. Hallinnollista uudistusta on pyritty tekemään jo vuosia ja reformin keskeneräisyys heijastuu nykyorganisaatioiden yhteistyöhön ja kehittämiseen. Marinin hallitusohjelman mukaisesti uudistuksen tavoitteina on kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut kaikille suomalaisille, parantaa palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukanaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua. Tavoitteet ovat sinänsä kannatettavia.

Hallinnollinen uudistus ei itsessään takaa uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista, mutta se saattaa helpottaa tarvittavien muutosten toteuttamista. Kaikkein keskeisin kysymys tavoitteiden toteutumisessa on se, että uudistus ylipäättään toteutetuksi. Monet hallitukset ovat yrittäneet toteuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon reformia. Jo Kataisen/Stubbin hallituksesta lähtien reformin pohjana on ollut soten järjestämisvastuun siirto kunnilta alueelliselle tasolle maakuntiin. Aiempien epäonnistumisten keskeinen syy on ollut lainsäädännön keskeneräisyydessä tai siinä, että lainsäädäntöön on kytketty poliittisia tavoitteita, jotka ovat osoittautuneet lainsäädännöllisesti ristiriitaisiksi tai mahdottomiksi yhdistää koherentiksi lainsäädännölliseksi kokonaisuudeksi. Marinin hallituksen esityksestä reformin toteutusta on yksinkertaistettu, mutta se sisältää edelleen elementtejä, jotka saattavat tuhota nopeaksi suunnitellun lakien säätämisen. Tämän vuoksi esitystä pitää kokonaisuutena vieläkin yksinkertaistaa ja karsia, jotta tärkein asia – eli reformin eteneminen – tulee mahdolliseksi. Nostamme lausunnossamme tekijöitä, joiden korjaaminen parantaa reformin

toteutettavuutta sekä lainsäädännössä että erityisesti lain käytäntöön viemisessä tulevilla sote-
maakunnissa.

Koska uudistusta on valmisteltu hyvin pitkälti maakuntien näkökulmasta, on jäljelle jäävien kuntien tilanne jäänyt uudistuksessa liian vähäiselle huomiolle. Tästä johtuen Hämeenlinnan kaupunki antaa erillisen lausunnon, jossa nostetaan esille valmisteluun liittyviä lukuisia epäkohtia jäljelle jäävien kuntien näkökulmasta.

Toimeenpano esitetyssä muodossaan on epärealistinen

Keskeinen uudelleen harkittava asia on uudistuksen aikataulu. Uudistuksen toimeenpano suunniteltu liian nopeaksi eikä ole toteutettavissa muutosprosessin mittavuuden huomioon ottaen esitetyssä aikataulussa erityisesti Kanta-Hämeen -tyyppisissä maakunnissa, joissa ei ole vielä muodostunut maakunnallista sote-kuntayhtymää. Sote-maakunnan perustaminen ja sen toiminnan käynnistäminen Kanta-Hämeessä on erittäin mittava muutosprosessi, joka edellyttää poikkeuksellisen huolellista valmistelua ja toimeenpanoa. On syytä välttää liian nopealla aikataululla toimeenpantujen isojen organisaatiouudistuksen riskit, joista maassamme on esimerkkejä. Jo valmiiksi sote-kuntayhtymän perustaneiden maakuntien hitaampi siirtyminen sote-maakunnaksi on pienempi haitta kuin "ei-valmiiden" maakuntien liiallinen kiire toimeenpanossa. Lisäksi toimintaympäristössä tapahtuvat yllättävät muutokset, mm. covid-19 pandemian ja historiallisen vaikean taloustilanteen vaikutukset, voivat osaltaan vaikeuttaa muutosprosessin nopeaa läpivientiä ja nämä vaikutukset heijastuvat myös muutoksen kohteena oleviin kuntiin.

Uudistuksen voimaantumiseen liittyy monia haasteita niin aikataulun epärealistisuuden kuin esimerkiksi sopimusten ja omaisuuden siirtymisen sekä muutosvaikutusten osalta. Hallintouudistuksella on merkittäviä vaikutuksia myös kuntatalouteen sekä kuntien toimintakykyyn ja nämä vaikutukset tulisi huomioida myös siirtymäkauden jälkeen. Uudistuksella ei tulisi kajota kuntien itsehallinnollisiin oikeuksiin, mm. veroprosentin määrittämiseen. Uudistuksessa on pyrittävä varmistamaan kuntien tasapuolinen kohtelu sekä välttämään mahdollisuuksien mukaan sellaisia ratkaisuja, joissa kuntien tekemät erilaiset organisatoriset päätökset tai palvelujen järjestämisen tavat vaikuttaisivat lopputulokseen heikentävästi.

Uudistuksen aikataulullisen toteutuksen suhteen kaikkein olennaisin epäkohta on uudistukseen liittyvien siirtolaskelmien teko hetkessä, jossa kuntatalous on kohdannut ennen näkemättömän ja poikkeuksellisen muutoksen. Mikäli uudistus toteutettaisiin lakiluonnoksissa esitetyin periaattein ja aikatauluin, tulisi samalla tekemään kunnilta valtiolle pysyvä ja ylimääräinen noin 1,5 kunnallisveroprosentin suuruinen tulonsiirto, joka heikentäisi kuntien tilannetta pysyvästi ja toisi vastaavan ylimääräisen tulon pysyvästi valtiolle.

Sote-maakuntien aito itsehallinnollisuus ja toimintakykyisyys on turvattava

Sote-maakuntien itsehallinnollisuuden osalta esitys asettaa liian tiukat raamit maakuntien kyvyille toimia itsehallinnoin puitteissa ja kaventavat paikallista demokratiaa sekä sen toimeenpanoa. Valtionohjaus on kokonaisuudessaan liian laaja, yksityiskohtainen, jopa toimenpidetasolle tunkeutuva. Lisäksi Valtioneuvostolle on määritelty merkittävää ohjausvaltaa investointien ohjauksessa, mikä antaa valtiolle - maakunnan investointien ohjauksella lisäksi - valtaa määrätä jonkin toiminnon tehtäväksi yhteistoiminnassa ja tätä kautta ohjata myös investointien sijoittamista ylimaakunnalliseen palvelurakenteeseen. Keskeinen huoli on myös sote-maakuntien rahoitusmalli kokonaisuudessaan, rahoituksen riittävyys, sen muodostumismekanismit ja kytkeytyminen investointikykyyn.

Jotta sote-maakunta voi toimia kiristyvässä taloudellisessa toimintaympäristössä, ei lainsäädännön kautta tule kasvattaa tai ylläpitää sosiaali- ja terveydenhuollon epätarkoituksenmukaista palvelurakennetta. Sote-maakunta ei voi ylläpitää palvelutuotantoa ja resursseja pelkästään turvaamista ja varautumista varten. Taloudellisesti järkevät palvelutuotannon tavat ovat erilaiset eri sote-palvelujen alueilla. Esitys niputtaa toimintaa liiaksi pelkästään organisaatiomuodon perusteella. Käsillä olevassa luonnoksessa yksityisen palvelutuotannon käyttömahdollisuuksia on rajattu niin tiukasti, että rationaalinen tuotantotapojen harkinta ei kaikin osin ole mahdollista. Julkisomisteiset yhtiöt rinnastetaan yksityisomisteisiin. Lainsäädännön tulisi kokonaisuudessaan olla mahdollistava, eikä yhteistyötä estävä.

Hämeenlinna lähettää jäljempänä olevan tekstin mukaisen erillisen lausunnon:

Lausuntopohjassa olevien kysymysten lisäksi Hämeenlinnan kaupunki haluaa kiinnittää lakiesityksen jatkovalmistelussa huomion seuraaviin merkittäviin kysymyksiin, jotka liittyvät kokonaisuutena kuntien asemaan uudistuksessa ja kuntien selviytymiseen uudistuksen jälkeisenä aikana. On tärkeää, että kuntien talous ja palvelukyky ovat uudistuksen jälkeen olemassa. Toimiva sosiaali- ja terveydenhuolto edellyttää rinnalleen toimivia peruspalveluja.

Palveluiden kysynnän, väestön ikääntymisen ja julkisen talouden tilanteen vuoksi sote -uudistuksen tarve on olemassa. Ennen uudistusta tulee kuitenkin analysoida huolellisesti vapaaehtoisten sote-alueiden taloudellista onnistumista – monella alueella sote-menot ovat kasvaneet selvästi sote-palveluiden siirryttyä kuntaa laajemman palveluntuottajan järjestämiksi. Uudistuksen tavoitteet sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatiosta, palvelujen saatavuuden parantamisesta ja perustason palvelujen vahvistamisesta ovat kannatettavia, mutta eivät käytännössä tule toteutumaan nykyisin taloudellisin resurssein. Palveluiden saatavuuden parantaminen ja taloudellisen tehokkuuden lisääminen eivät käytännössä samanaikaisesti toteudu, vaikka se teoreettisesti katsottuna voisi olla mahdollista. Uudistus kuitenkin mahdollistaa ja tukee palvelurakenteiden uudistamista ja mahdollistaneekin vaikuttavampien palvelukonseptien käyttöönoton ja skaalaamisen.

Pyydettyjen monivalintavastausten lisäksi Hämeenlinnan kaupunki antaa erillisen lausunnon soteuudistuksesta. Lausunnossa paneudumme jäljelle jäävän kunnan näkökulmasta keskeisiin ja tärkeimpiin asioihin, joihin edellyttämme muutosta ja perustuslaillisuuden tarkistamista ja joihin suhtaudumme kriittisesti:

1. Rahoitusperiaatteen vastaisuus

2. Uudistuksen periaatteellinen näkökulmavirhe tasapainosta ja kuntien tasavertaisesta kohtelusta
 3. Siirtolaskelmien ajankohta ja laskentatapa sisältävät lukuisia epäkohtia
 4. Omaisuusjärjestelyt: Irtain omaisuus tulee korvata täysimääräisesti ja sote-/pelastustoimen toimitilat siirrettävä käyvästä arvosta maakunnille
 5. Sote-toimijoille annetut lainojen takaukset pois kunnilta
 6. Siirtymätasaus lisää tehokkaiden kuntien talousongelmia kohtuuttomasti
 7. Lakiehdotusten ja siirtolaskelmaperiaatteiden kuntatalousvaikutus kohtuuton
 8. Perustoimeentulotuen kustannukset kokonaisuudessaan maakunnalle
 9. Kuntien rahoituksen leikkaamiskielto rahoituslakiin
 10. Kuntien valtionosuusjärjestelmä uudistettava
 11. Sote-maakunta aikaisintaan vuoden 2025 alusta
 12. Vaikutusten arviointi tässä vaiheessa mahdotonta
 13. Valmisteluun ja muutuskustannuksiin varattava tarvittavat resurssit
-
1. Rahoitusperiaatteen vastaisuus

Rahoitusperiaate

Määritelmä Kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaan perustuva valtion velvollisuus huolehtia kuntien tosiasiallisista taloudellisista edellytyksistä suoriutua tehtävistä, jotka niille määritellään lailla.

Selite Rahoitusperiaatteen mukaan kunnille määriteltävät lakisääteiset tehtävät eivät saa heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi niiden mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan. Kuntien tehtävistä säädettäessä on siksi huolehdittava myös siitä, että kunnilla on riittävät ja oikeasuhteiset taloudelliset edellytykset suoriutua niistä. Rahoitusperiaate sisältyy perustuslaissa suojattuun kunnalliseen itsehallintoon. Se perustuu myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan, jonka mukaan kuntien voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa. Kunnilla on tämän vuoksi oikeus, kansallisen talouspolitiikan rajoissa, riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden käytöstä ne saavat päättää itsenäisesti.

Rahoitusperiaate ei ole todellisuudessa toteutunut vuosikausiin kunnallishallinnossa koko kuntakentän tasolla. Rahoitusperiaate ei toteudu tällä hetkellä eikä varsinkaan, jos uudistus toteutuu lakiluonnosten mukaisesti.

Uudistuksissa maakuntaan siirtyvät palvelut ovat lakisääteisiä palveluja. Siirtolaskelmat on laadittu siten, että kunnilta siirtyy valtiolle todellisuudessa huomattavasti enemmän tuloja kuin menoja. Uudistus on suunniteltu niin, että kaikki siirtotilanteen aikainen sopeutus jää jäljelle jäävien kuntien harteille. Tällainen toteutus ei voi olla rahoitusperiaatteen ja siten perustuslain tarkoituksen mukaista.

2. Uudistuksen periaatteellinen näkökulmavirhe tasapainosta ja kuntien tasavertaisesta kohtelusta

Julkinen talous on uudistuksen jälkeen kunta-, sote-maakunta- ja valtiontalouden muodostama kokonaisuus, jossa yhteen osaan tehdyt muutokset heijastuvat muihin toimijoihin. Kuntatalouden tarkastelu on selvästi ollut toissijainen uudistuksen yhteydessä. Sote-maakuntien kustannukset katetaan käytännössä täysin leikkaamalla kuntataloutta. Kunnan taloutta ja sen muutosta on valmistelussa tarkasteltu ns. tasapainotilalla, jolla tarkoitetaan vuosikatteen riittävyttä poistoihin. Kyseinen tarkastelu ei paljasta talouden epätasapainoa. Vuosikatteella täytyisi kyetä kattamaan poistojen määrää suurempi osa investointikustannuksista.

Tässä yhteydessä tasapainotilalla tarkoitetaan kuitenkin sitä, minkä organisaation siirrossa pitäisi olla siirron jälkeen taloudellisessa tasapainossa ja millä organisaatiolla pitäisi olla parhaat edellytykset toimintansa sopeuttamiseen siirron jälkeen.

Tasapainotila

Lakiluonnosten mukaisesti uudistus on suunniteltu toteutettavaksi siten, että perustettaville maakunnille taataan valtakunnan tasolla tasapainotila. Tasapainotilaan liittyviä epäkohtia valmistelussa ovat ainakin seuraavat seikat:

- Mille organisaatiolle alijäämät kuuluvat ja millä organisaatiolla on parhaat mahdollisuudet sopeuttaa toimintaansa?
- Miksi maakunnille tarjotaan valmiiksi tasapainotila ja kunnille jätetään alijäämät ja kasvavat riskit
 - o Menettely on rahoitusperiaatteen vastaista ja sen perustuslaillisuus tulee tarkistaa
- Miksi kuntia ei jätetä tasapainotilaan ja maakunnille anneta vastuuta toiminnan tehostamisesta ja siten julkisen talouden alijäämän kattamisesta
 - o Alijäämät ovat kuitenkin käytännössä syntyneet lakisääteisten palveluiden tuottamisesta
 - o Maakunnalla, johon siirtyy usean kunnan päällekkäisiä virkoja ja toimintoja ja jolle tulee mahdollisuus hyödyntää integraatiota talouden tehostamisessa, pitäisi käytännössä olla paremmat mahdollisuudet tehostaa toimintaansa, ja selvittää alijäämistä, kuin kutistuvilla kunnilla.

- Uudistuksen eittämättä paras puoli on, että tulevien maakuntien osalta rahoituksesta vastaa sama taho, joka säätelee lait – ehkä tällä yhtälöllä on paremmat mahdollisuudet havainnoida lainsäädännön vaikutus kustannustasoon.
- o Koska valtio säätelee lait ja vastaa maakuntien rahoituksesta, pitäisi nyt olla aito mahdollisuus julkisen hallinnon kustannusten karsimiseen

Kuntien tasavertainen kohtelu

Siirtolaskelmat lähtevät käytännössä siitä, että muutos tasapainotetaan koko kuntakentän tasolla. Koska kunnilta pois siirtyvät tulot perustuvat suureksi osaksi kunnilta tasasuuruisesti pois siirrettävään osaan kunnallisveroprosentista, seuraa siirrosta, että toiset kunnat jäävät siirtolaskelmien osalta ylijäämäisiksi ja toiset alijäämäisiksi. Alijäämäisiksi jäävät kunnat, joilta siirtyy menoja vähemmän kuin tuloja. Tällaisia kuntia ovat ne, jotka ovat tuottaneet siirtyvät palvelut (sote ja pelastustoimi) keskimääräistä tehokkaammin. Voittajia ovat ne kunnat, jotka ovat tuottaneet siirtyvät palvelut keskimääräistä kalliimmalla.

Menettely ei ole omiaan kohtelevaan kuntia tasapuolisesti. Siirtoon liittyy tältäkin osin rahoitusperiaatteen vastaisuus ja siten tulee tutkittavaksi uudelleen siirtolaskelmien perustuslaillisuus. Siksi kuntien valtionosuusuudistukseen liittyvät järjestelmämuutoksen tasaus tulee asettaa +/- 0 euroon per asukas suunnitellun +/- 100 euron sijasta.

3. Siirtolaskelmien ajankohta ja laskentatapa sisältävät lukuisia epäkohtia

Siirtolaskelmissa on käytännössä kyse kuntien veroprosentin alentamisesta ja vastaavan vero/tulo-osan siirtämisestä valtiolle.

Lakiluonnosten perusteella siirtoa ollaan tekemässä ajankohdassa, joka siirtää kunnilta veroprosenttia, ja siten tuloja pysyvästi, suhteellisesti liian suuren osan valtiolle. Tämä johtuu siitä, että siirtoa lasketaan vuosista, joissa siirtyvät menot (sote ja pelastustoimi) ovat käytännössä suurimmillaan tilapäisen koronapandemian johdosta ja verotulot alhaisimmillaan samaisen tilapäisen koronapandemian johdosta. Tilanteessa, jossa veroprosenttia siirretään kunnilta valtiolle tilapäisesti erittäin korkeita menoja vastaavasti, verotuloprosentin tuoton ollessa tilapäisesti erittäin alhainen, tulee siirtyvä osuus kunnallisveroprosentista olemaan merkittävästi liian suuri. Sote-uudistuksen toteuduttua ja koronapandemian mentyä ohi, verotulot lähtevät nousemaan – tällöin valtio hyötyy merkittävästi liian suuren kunnallisveroprosenttiosuuden siirrosta kunnilta valtiolle. Näin ollen lakiluonnosten mukaisesti toimittuna valtio siirtää kunnilta tuloja pois pidemmällä tähtäimellä katsottuna huomattavasti liian paljon. Menettely ei ole rahoitusperiaatteen eikä myöskään perustuslain mukainen, erityisesti kun se tehdään tietäen menettelyn taloudellinen vaikutus pidemmällä aikavälillä.

Esimerkiksi Hämeenlinnan tapauksessa verotuloja syntyy laskentavuosina koronasta johtuen keskimäärin 15 milj. euroa per vuosi aiempaa vähemmän ja menoja arvioidaan syntyvän keskimäärin 5 milj. euroa per vuosi enemmän. Tämä tarkoittaa noin 20 milj. euron epäsuhtaa siirtolaskelmissa ja se vastaa noin 1,5 veroprosenttiyksikön liian suurta siirtymään kunnilta valtiolle. Kun samaan aikaan hallituksen linjausten toimesta sote-menot nousevat nykytasostaan merkittävästi, on todellinen

epäsuhta vieläkin suurempi. Hallituksen linjausten ja budjettiriihen 2020 perusteella esimerkiksi Hämeenlinnan kaupungin sote-asiakasmaksut (asiakasmaksulaki) tulevat laskemaan noin 2,5 milj. euroa vuodessa. Ikälaki puolestaan nostaa soten vuosikustannuksia Hämeenlinnassa arviolta 3,5 milj. euroa vuodessa. Hallituksen budjettiriihessä linjattiin 450 milj. euron rahoituksesta hoitojonojen purkamiseen vuosille 2021-2023. Keskimäärin tämä tarkoittaa Hämeenlinnan kaupungin osalta noin 1,5 milj. euroa per vuosi. Yhteensä siirtyviä sote-kustannuksia ollaan nostamassa siirtolaskentavuosien / Hämeenlinnan kaupungin osalta arviolta 7,5 milj. euroa vuodessa. Kyseinen 7,5 milj. euroa ollaan osittain korvaamassa kunnille valtionosuuden kautta. Valtionosuutta ei kuitenkaan huomioida siirtolaskelmissa kustannuksia alentavana tekijänä. Edellä kuvattu 20 milj. euroa lisätynä mainitulla summalla, tarkoittaa yhteensä 27,5 milj. euron epäsuhtaa siirtolaskelmissa. Se vastaa Hämeenlinnan kaupungin osalta noin 2,3 veroprosenttiyksikön ylimääräistä tulonsiirtoa kaupungilta valtiolle.

Yksi vähemmälle huomiolle jäänyt siirtolaskentaan ja tasapainotilaan liittyvä epäkohta on kuntatietojen raportoinnista johtuva merkittävä taloudellinen epäsuhta siirtyväksi raportoitujen menojen ja todellisuudessa kunnilta pois siirtyvien menojen välillä. Kuntatietoraportointia tehdään laskennallisesta näkökulmasta ja raportoinnissa maakuntaan siirtyviin palveluihin raportoidaan kuluja selvästi enemmän kuin mitä kunnilta uudistuksessa menoja pois siirtyy. Tämä on omiaan heikentämään jäljelle jäävää kuntataloutta entisestään. Kuntien taloustietojen raportoinnista sote-uudistuksen siirtyvien kulujen laskentaa varten tulee tehdä erillinen selvitys ja sen myötä ohjeistus, jotta kuntien taloustilanne ei tältäkin osin heikkene.

Siirtolaskelmiin liittyvät periaatteet tulee kaikilta osin uudistaa ja aikataulua muuttaa. Siirtolaskelmia ei saa tehdä tilanteesta, jossa kuntien siirtyvät menot ovat tilapäisesti korkeimmillaan ja verotulot tilapäisesti matalimmillaan, koska silloin kyseessä on perusteeton, rahoitusperiaatteen vastainen tulonsiirto kunnilta valtiolle.

4. Omaisuusjärjestelyt - Irtain omaisuus tulee korvata täysimääräisesti ja kuntien sote-/pelastustoimen toimitilat siirrettävä käyvästä arvosta maakunnille

Voimaanpanolain mukaan sairaanhoitopiirit ja erityishuoltopiirit siirrettäisiin sote-maakuntiin suoraan lain nojalla ja kaikki niille kuuluneet sitoumukset, varat ja velat siirtyisivät yleisseuraantona sote-maakunnalle. Kompensoitaviin kustannuksiin on luettava perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla kunnilta siirtyvä irtain omaisuus ja kuntayhtymien peruspääomaosuudet täysimääräisesti.

Kunnan perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevan irtain omaisuus siirtyy käytännössä korvauksetta sote-maakunnalle. Ehdotetun kompensatio 0,7 prosenttiyksikön veronkorotuspainetta ylittävältä osin tarkoittaisi Hämeenlinnan kaupungin osalta, että kompensatio koskisi vain 9 miljoonan ylittävää omaisuuden arvoa

Kunnan jäsenosuus kuntayhtymässä poistuisi kunnan taseesta ja kunnan peruspääomaa alennettaisiin vastaavalla määrällä. Laaja jakautumismalli on perusteltu, vaikka se heikentääkin merkittävästi kuntien suhteellista velkaantumista ja pidemmällä tähtäimellä rahoitusasemaa ja sitä myöden lisää kuntien riskisyyttä rahoitusmarkkinoilla.

Mikäli kunnat eivät saisi täysimääräistä korvausta peruspääomaosuudesta, tulee kuntien voida kattaa kuntayhtymän taseessa mahdollisesti oleva alijäämäosuus kunnan taseessa olevaa kuntayhtymän peruspääomaan alentamalla.

Lakiluonnoksen perusteella kuntien sote-rakennuksiin tulisi maakunnalle yksipuolinen oikeus vuokrata tilat 3+1 vuoden ajallisella vuokramallilla. Koska tulevien maakuntien keskeisin taloudellista sopeutusta tuottava keino on palveluverkon keskittäminen, on selvää, että tiloja tulee jäämään tyhjiksi mainitun vuokrakauden jälkeen. Ensi sijassa järjestely tulee muuttua sellaiseksi, että kunnan niin vaatiessa maakunnan tulee lunastaa rakennukset käyväällä arvolla. Toissijaisesti ko rakennusten tulee siirtyä käyvästä arvosta maakunnille. Muutoin kyseessä olevan toimenpiteen perustuslaillisuus tulee varmistaa, koska kyse on käytännössä valtavan taloudellisen riskin siirtämisestä valtiolta kunnille (valtio vastaa maakuntien rahoituksesta, jonka eduksi mainittu lainkohta on laadittu).

Mikäli kunnan tulee myöhemmin siirtää maakunnalle vuokrattavat tilat osakeyhtiön hoidettaviksi, tulee osakeyhtiöille turvata menettely tyhjilleen jäävien tilojen aiheuttamisen tappioiden korvaamiseksi ja siirto kunnalta osakeyhtiöön tulee voida tehdä veroneutraalisti.

.

5. Sote-toimijoille annetut lainojen takaukset pois kunnilta

Kunnat ovat antaneet erilaisille sote-toimijoille vuosien saatossa lainojen takauksia mittavissa määrin esimerkiksi ikäihmisten asumisratkaisuihin liittyen. Tällaiset lainojen takaukset eivät voi jäädä kuntien vastuulle tilanteessa, jossa kunnat eivät enää päästä kyseisiin palveluihin liittyvistä yksityiskohdista. Riski sille, että takaukset laukeavat kuntien maksettavaksi maakunnan päätösten johdosta on suuri. Tällainen riski ei voi jäädä kuntien harteille. Riskin kunnille jättämisen perustuslaillisuus tulee selvittää.

6. Järjestelmämuutoksen tasaus lisää tehokkaiden kuntien talousongelmia kohtuuttomasti

Lakiehdotuksen sisältyy kuntien valtiosuusjärjestelmään sisältyvä järjestelmämuutoksen tasaus -mekanismi, joka rajoittaa uudistuksen vaikutusta yksittäiseen kuntaan kunnan +/- 100 euroa per asukas.

100 euroa per asukas tarkoittaa Hämeenlinnan kaupungin tapauksessa maksimissaan 6,8 milj. euron negatiivista vaikutusta kunnan talouteen. Tämä vastaa noin 0,6 kunnallisveroprosenttiyksikön vaikutusta kunnan talouteen.

Järjestelmämuutoksen tasaukseen liittyy merkittävä kuntien epätasa-arvoista kohtelua lisäävää näkökulma.

Järjestelmämuutoksen tasaus tulee olla +/- 0 euroa per asukas.

7. Lakiehdotusten ja siirtolaskelmaperiaatteiden kuntatalousvaikutus kohtuuton

Edellä kuvatulla tavalla lakiehdotuksen mukaisesti toteutettava uudistus tulee vaikuttamaan kuntiin negatiivisimmillaan vähintään 3,6 kunnallisveroprosenttiyksikön verran (ei sisällä kuntatietoraportointiin liittyvää mainittua epäkohtaa eikä tyhjilleen jäävien tilojen kustannusta). Kyseessä on niin suuri kuntaan liittyvä negatiivinen rahoitussiirto kunnilta valtiolle, että se ei voi olla rahoitusperiaatteen ja perustuslain mukainen. Täten uudistusta ei voida toteuttaa lakiehdotuksen mukaisesti ilman merkittäviä muutoksia jäljelle jäävien kuntien rahoitukseen eli siirtolaskelmiin liittyen. Siirto toteutettuna suunnitellulla tavalla johtaa käytännössä kuntien kriisiytymiseen ja on omiaan heikentämään kuntien luottoluokitusta, joka taas saattaa johtaa valtaviin ongelmiin kuntien rahoitusjärjestelmässä.

8. Perustoimeentulotuen kustannukset kokonaisuudessaan maakunnille ja työllisyyden hoidon kustannuksista puolet maakunnalle

Uudistuksen jälkeen ei ole perustetta, miksi kuntien pitäisi edelleen kantaa osuutta perustoimeentulotuen kuntaosuudesta, eli käytännössä sakkomaksusta, vaan koko perustoimeentulotuki tulee siirtää maakunnan maksuveloitteen piiriin.

Työmarkkinatuen kuntaosuudesta tulee siirtää 50% maakunnan vastuulle.

9. Kuntien rahoituksen leikkaamiskielto rahoituslakiin

Maakunnan rahoituslakiin tulee lisätä momentti, jossa säädetään kiellosta siirtää kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta tai opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettujen lakien mukaista rahoitusta tämän lain nojalla myönnettävän rahoituksen katteeksi. Lisäksi tulee lisätä momentti, jonka mukaan verontilityslain mukaista kuntien jako-osuutta yhteisöverosta ei saa siirtää tämän lain nojalla myönnettävän rahoituksen katteeksi.

10. Kuntien valtionosuusjärjestelmä uudistettava

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastaavan siirtoa koskevan uudistuksen myötä kuntien verotuloissa kunnallisveron painoarvo pienenee, kiinteistöveron ja yhteisöveron suhteelliset osuudet puolestaan kasvavat. Tähän liittyen kiinteistövero esitetään otettavaksi tasauksessa huomioon. Verotasausraja muuttuu, kun kuntien tuloveroprosentit alenevat verotulojen siirtyessä kunnalta sote-maakunnalle. Verotasauksessa on perusteltua käyttää veropohjaa mahdollisimman laajasti.

Nykyisellään valtionosuusjärjestelmä tukee hyvin pieniä kuntia. Myös elinvoimaiset suuret kaupungit hyötyivät edellisestä valtionosuusuudistuksesta. Valtionosuusjärjestelmää tulee uudistaa tukemaan erityisesti kaupungistumiskehityksen ytimessä olevia keskisuuria kaupunkeja.

11. Sote-maakunta aikaisintaan vuoden 2025 alusta

Mikäli lait tulevat voimaan kesällä 2021, valmistelu-aika jää liian lyhyeksi sote-maakunnan käynnistymiseksi 1.1.2023. Erityisen vahingollinen ja rahoitusperiaatteen vastainen on siirtolaskelmien aikataulu vuosilta 2021 ja 2022, edellä esitetyin perustein. Uudistuksen toteutumista tulee näin olleen siirtää ja hallituksen uusien linjausten mukainen sote-kustannusten kasvu tulee irrottaa laskelmista kokonaan. Tämä siksi, että asiakasmaksulaki ja ikälaki vaikuttavat laskelmiin negatiivisesti myös vuosina 2024-2025. Mikäli uudistus ei siirry, tulee siirtolaskelma-periaatteet muuttua täydellisesti. Hämeenlinnan kaupungin näkemyksen mukaan sote-maakunnan tulisi käynnistyä aikaisintaan vuoden 2025 alusta. Tällöinkin siirtolaskelma-periaatteet vaativat useita tarkennuksia.

12. Vaikutusten arviointi tässä vaiheessa mahdotonta

Uudistuksen vaikutusten arviointi on tässä vaiheessa maakunta ja kuntatasolla mahdotonta. Tästä esimerkkinä on siirtolaskelmat, jotka muuttuvat sitä mukaa kuin kuntien talousluvut päivittyvät. Tämä tarkoittaa sitä, että paikkaansa pitäviä laskelmia ei saada kuin vasta jälkikäteen.

Ilman parempaa ja perusteellisempaa vaikutusten arviointia on suuri vaara, että uudistuksen tavoitteet eivät toteudu. On suuri vaara, että uudistus tulee nostamaan erityisesti sote-palveluiden kustannuksia tulevaisuudessa enemmän kuin ilman uudistusta. Esimerkiksi palkkaharmonisoinnin vaikutus tulee olemaan merkittävästi kustannuksia kasvattava.

Arvioinnissa erityinen huomio tulee kiinnittää uudistuksen tavoitteiden toteutumisen seurantaan ja vaikutuksiin sekä yleensä tiedon luotettavuuteen ja sen läpinäkyvyyteen.

13. Valmisteluun ja muutokustannuksiin varattava tarvittavat resurssit

Valmisteluun tulisi osoittaa riittävä rahoitus etupainotteisesti jo eduskunnan lakeja koskevan hyväksymisen ja voimaantulon väliajalle ja varsinaiselle valmisteluajalle (väliaikainen hallinto ja maakuntavaltuuston aika ennen maakunnan aloittamista) sekä jäljelle jääviin kuntiin suoraan osoitetuin resurssein. Kyse ei ole pelkästään maakuntavalmistelusta, vaan kaikkien aikojen kuntauudistuksesta, joka edellyttää muutosjohtamista ja muutosvalmistelua merkittävässä määrin myös kunnissa.

90. Muut yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.

-

Lindberg Jukka
Hämeenlinnan kaupunki