

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

Johdanto

Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö valmistelevat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta ja maakuntien perustamista sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta hallitusohjelman mukaisesti. Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö pyytävät jakelussa mainituilta tahoilta lausunnot liitteenä olevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Myös muut kuin jakelussa mainitut tahot voivat antaa asiassa lausuntonsa.

Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaisesti Suomessa toteutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus ja perustetaan maakunnat. Uudistuksessa on hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena 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.

Pelastustoimen uudistuksen tavoitteena on turvata pelastustoimen palvelujen saatavuus, kattavuus ja laatu myös tulevaisuudessa. Uudistuksen tavoitteena on kehittää ja tukea pelastustoimen valtakunnallista tehokkuutta ja yhdenmukaisuutta. Uudistuksella vastataan pelastustoimen haasteisiin vahvistamalla toimialan valtakunnallisia voimavaroja, kehittämällä toimialan johtamista ja ohjausta sekä tiivistämällä alan toimijoiden yhteistyötä. Tavoitteena on varmistaa myös, että maakuntien pelastuslaitoksilla on mahdollisuus tuottaa ensihoitopalveluja koko maassa. Näin varmistetaan jatkossakin pelastustoiminnan ja ensihoidon palvelutuotannon toiminnallinen ja kustannustehokkuus.

Pyydämme arvioimaan lausunnoissanne näiden tavoitteiden toteutumista ehdotetuilla säännöksillä.

Tavoitteet

Lausuntopyynnön kohteena olevalla hallituksen esitysluonnoksella ehdotettaisiin säädettäväksi uuden hallintotason perustamisen ja toiminnan kannalta keskeiset lait, joita olisivat maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, laki pelastustoimen järjestämisestä sekä niiden yhteinen voimaanpanolaki, maakuntien rahoituslaki sekä ehdotukset kuntien rahoitusta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi. Perustettaville uusille maakunnille siirrettäisiin vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä.

Luonnoksen sisältämä sote-maakuntien laskennallinen rahoitusmalli perustuu pääosin tarveperusteiseen ja olosuhdetekijät huomioivaan rahoitukseen. Muun ohella lausunnoissa pyydetään kiinnittämään erityistä huomiota ja lausumaan siitä, kuinka rahoitusratkaisun eri määräytymistekijät vastaavat sote-maakunnille niiden lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta.

Sote-maakuntien laskennallista rahoitusmallia tarkastellaan uudelleen lausuntopalautteen perusteella.

Lisäksi pyydämme maakuntajaon osalta lausumaan kahdesta vaihtoehdosta, joissa Enonkoski, Rantasalmi, Savonlinna ja Sulkava sijoittuisivat vaihtoehtoisesti joko Pohjois-Savon maakuntaan taikka nykyisen maakuntajaon mukaisesti Etelä-Savon maakuntaan. Näiden vaihtoehtojen vaikutuksia on esitelty hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarvioinnin taustamuistiossa, liitteessä 3. Lausuntokyselyssä on aluejaosta kohdennetut kysymykset sekä mahdollisuus perustella vastausta vapaamuotoisesti. Myös aluejako ratkaistaan lausuntokierroksen jälkeen.

Kysymykset

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?

Parhaassa tapauksessa uudistus voi luoda edellytykset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertaisuuden parantamiselle. Väestön hyvinvointi- ja terveyseroja hallintomallin uudistamisella ei sen sijaan yksin kyetä kaventamaan. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on jatkossakin kuntien vastuulla. Tehtävässä onnistuminen edellyttää rahoituksen ja resurssien turvaamista uudistuksen jälkeisessä ajassa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaisissa on kuvattu sekä kuntien että sote-maakuntien terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen vastuut ja velvoitteet. Myönteisenä on pidettävä 7 §:n mukaista sote-maakuntien veloitetta tukea kuntia hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä. Terveydenhuoltomenojen kasvun hallinnan ja väestön terveyserojen vähentämisen tavoitteeseen pääsemiseksi keskeistä on kuitenkin panostus kansansairauksien, esimerkkeinä kakkostyyppin diabetes ja depressio, vähentämiseen. Näihin voidaan merkittävästi vaikuttaa muilla kuin terveydenhuollon keinoilla. Keskiöön tältä osin nouseekin kuntien edellytykset tehdä kokonaisvaltaista terveydenedistämistyötä ja vastata laadukkaalla tavalla sille jäävistä tehtävistä. Tulevalla rahoitusmallilla ja valtionosuusjärjestelmän muutoksilla on ratkaiseva merkitys kuntien tuleviin toimintamahdollisuuksiin tältäkin osin. Esityksen suurin puute on, että siinä ei huomioida riittävästi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävien erityispiirteitä suurissa kaupungeissa. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen piiriin on luettava kaupunkien toteuttamat syrjäytymistä ja segregaatian haittoja ehkäisevät toimet. Kaiken kaikkiaan esitetty taso kuntien hyte-rahoitukseksi on liian alhainen ja tehtävissä on päällekkäisyyttä sote-maakunnan ja kuntien kesken.

Valtionosuuksien laskennallisissa perusteissa ja järjestelmän sisällä tehtävissä muutoksissa onkin muutosten yhteydessä otettava vielä erikseen huomioon kaupunkispesifit erityispiirteet. Tämä tarkoittaa muun muassa sellaisten urbaanien erityistekijöiden voimakkaampaa huomioimista, jotka liittyvät nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyyteen, maahanmuuttoon, segregaatioon ja asumiseen.

Vaikutusten arviointi suhteessa kuntien toimintaedellytyksiin uudistuksen jälkeen on jäänyt kaiken kaikkiaan vaillinaiseksi.

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 kehittämistä erityisesti valtakunnallisella tasolla, edellyttäen kuitenkin nyt lausuttavaa lainsäädäntöä huomattavasti pidemmälle menevää säätämistä. Toimintojen kokoaminen joidenkin tehtävien osalta on sinänsä kannatettava ajatus, mutta ei ole toteutettavissa maakuntien omilla päätöksillä. Esimerkiksi joidenkin palvelujen/toimintojen keskittäminen yhden tai joidenkin pelastuslaitosten/maakuntien tehtäviksi, voi törmätä maakuntien itsehallintoon/haluttomuuteen.

Nyt esitetty pelastustoimen kehittäminen ei välttämättä sinänsä edellytä uudistuksen tekemistä vaan lisäresursseja kehittämistyöhön. Valtakunnallinen kehittäminen on, pelastuslaitosrakenteen ollessa jo nyt pääosin maakuntapohjainen, mahdollista nykylainsäädännönkin nojalla.

Jatkokehittäminen edellyttää, että pelastustoimen rahoitus on riittävä. Nykytason mukainen pelastustoimen rahoitus ei tule riittämään jatkossa, riippumatta siitä tehdäänkö esitettyä maakuntamuutosta. Ilman lisärahoitusta esitetty muutos jopa heikentää pelastustoimen palveluja, koska ohjaus-valvontamekanismi olisi jatkossa nykyistä raskaampi. Pelastustoimessa on ilman esitettyä muutostakin merkittäviä rahoituksen korotuspaineita, johtuen mm. palvelutasosäädöksistä, työaikasäädösten uudesta tulkinnasta ja ICT-kustannusten noususta.

Esitys ei varmista pelastustoiminnan ja sosiaali- ja terveystoimen ensihoitopalveluiden synergiahyötyjä valtakunnallisesti. Harkinta ensihoitopalvelujen tuottajasta on kuitenkin sote-maakunnalla, vastaavasti kuten harkinta on nyt sairaanhoitopiirillä. Ensihoidon tuottaminen pelastuslaitoksen toimesta on jatkossakin mahdollista, mutta esitys tulee tuottamaan valtakunnallisesti hajanaisen järjestelmän. Ensihoitopalvelujen tuottamisesta pelastustoimen resursseja ja organisaatiota hyödyntäen tulee säätää kansallisesti lakitasoisesti.

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

Esityksen mukaan perustettavissa maakunnissa on kysymys perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetyistä itsehallinnosta kuntia suuremmilla itsehallintoalueilla, josta säädetään lailla. Esitykseen sisältyvä lainsäädäntö kuitenkin rajoittaa itsehallintoa. Tärkein itsehallintoa rajoittava tekijä on, että sote-maakunnilla ei ainakaan ensivaiheessa tulisi olemaan verotusoikeutta, vaan talous perustuisi miltei kokonaan valtion sote-maakunnalle osoittamaan rahoitukseen. Sote-maakunnat tulevatkin olemaan lähinnä työvälineitä vahvistettaessa valtion ohjausta.

Asukkaiden osallistumisoikeuksia koskeva sääntely maakunnissa vastaa kuntalain sääntelyä. Maakuntavaltuuston tulee luoda edellytykset asukkaiden suoralle osallistumiselle. Ehdotus maakuntalaiksi antaa siihen toimivat puitteet.

Kysymyksiä sote-maakuntalaista

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

- kyllä
- kyllä pääosin X
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

Lakiluonnoksen hallintoa ja johtamista (valtuusto, maakuntahallitus ja niiden tehtävät sekä oikeus hallintosäännöllä päättää toimielin- ja viranhaltijaorganisaatiosta), luottamushenkilöitä, päätöksentekoa, taloutta ja tarkastusta sekä toimintaa markkinoilla koskevat säännökset vastaavat pitkälti kuntalain sääntelytapaa ja ne antavat hyvän pohjan maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle. Tämä luo suhteellisen selkeän jatkumon siirtyvän henkilöstön ja maakunnan tulevien luottamushenkilöiden näkökulmasta.

Tulevat sote-maakunnat ovat toimintaympäristöltään, julkiselta ja yksityiseltä palvelurakenteeltaan sekä muilta hyvin olosuhteiltaan erilaisia. Muuttoliike, ikääntyminen, digitalisaatio ja maakuntauudistus vaikuttavat eri puolilla Suomea olevien kuntien ja maakuntien toimintaympäristöön hyvin eri tavalla. Sote-maakuntien erilaistuminen korostuu entisestään seuraavien vuosien kuluessa. Sote-maakuntalakiluonnos ei mahdollista palveluiden organisointia olosuhteet huomioon ottaen tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Tämä voi johtaa siihen, että palveluiden tuottaminen tulee tehottomaksi ja kalliiksi.

Olosuhteiden erilaisuus tulee ottaa huomioon ja mahdollistaa joustavat yhteistoimintamuodot palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa. Myös perusoikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, ettei liian jäykkä lainsäädäntö muodosta estettä asukaslähtöiselle kehittämiselle ja palvelujen toteuttamiselle läheisyysperiaatteen mukaisesti.

Kuntien ja sote-maakuntien yhteistyölle ei tule luoda minkäänlaisia lainsäädännöllisiä esteitä. Paikallisesti ja alueellisesti erilaiset ratkaisut tulee mahdollistaa lainsäädännöllä. Kunnan asukkaan näkökulmasta sekä toiminnallisesti ja kansantaloudellisesti on tärkeää mahdollistaa sopimusjärjestelyt kuntien ja maakuntien kesken. Yhteistyöjärjestelyistä, tuotannosta ja järjestämisvastuun siirrosta on oltava mahdollisuus sopia ottaen huomioon kuntien ja sote-maakuntien toimintaympäristöjen erilaisuus.

Sote-maakuntalakiin tulee lisätä säännös, joka mahdollistaa sote-maakunnan ja kuntien välisen yhteistyön ja sopimisen sekä tehtävien hoitamisen samaan tapaan kuin yhteistyö kuntien kesken on kuntalain mukaan mahdollista. Sote-maakuntien ja kuntien joustava mahdollisuus sopia tehtävistä on perusteltua myös siksi, että se mahdollistaa maakuntien keskustaupunkien ja suurimpien kaupunkiseutujen erityisroolin huomioimisen.

Sote-maakuntalakiluonnoksen 8 §:n mukaan maakunta voisi sopia järjestämisvastuun siirrosta yhdelle tai useammalle kunnalle, silloin kun siitä erikseen laissa säädetään. Sääntelytapaa tulisi muuttaa siten, että sopiminen olisi mahdollista aina, jollei sitä erikseen kielletä.

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
- kyllä pääosin X
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

Kyseinen pykälä on tarkoituksen mukainen suhteessa säädettyihin tehtäviin ja itsehallinnon lähtökohtaiseen kapeuteen. Sote-maakunnan ensisijaisena tehtävänä on järjestää sille lailla säädetyt tehtävät. Sen itselleen ottaman tehtävän hoitaminen ei laajuudeltaan saa vaarantaa sen lakisääteisten tehtävien hoitamista.

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

- Kyllä X
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

Sote-maakuntalakiluonnos vastaa tältäkin osin kuntalain sääntelyä. Maakuntavaltuuston tulee luoda edellytykset asukkaiden suoralla osallistumiselle. Ehdotus antaa siihen toimivat puitteet.

Asukkaiden suoraa osallistumista käsittelevä 29 § perusteluineen noudattaa pitkälti kuntalakia. Sote-maakuntalain perusteluissa erityisen hyvää on varhaisten osallistumismahdollisuuksien painotus valmisteluvaiheessa sekä maininta erityisryhmien ja vähemmistöjen huomioonottamisesta.

Toimiva suora osallistuminen edellyttää laadukasta viestintää. Lakiehdotuksessa viestintää on käsitelty asiantuntevasti. Lakiehdotus painottaa viestinnän aktiivisuutta, monikanavaisuutta, riittävyttä ja oikea-aikaisuutta. Viestintä todetaan luottamuksen vahvistajaksi. Laissa on syytä mainita palaute osallistujille; mihin osapuolet vaikuttivat ja mihin eivät sekä perustelut. Luottamuksen vahvistaminen on suoran osallistumisen ydintavoite. Lakiehdotuksessa korostetaan esimerkiksi yhtiöiden osakassopimuksiin kuuluvaa toiminnan läpinäkyvyyttä ja tiedonantovelvollisuutta.

Keskeisin uhkakuva osallistumisen onnistumiselle onkin, että sote-maakuntien ja kuntien palvelut ja osallistumisjärjestelmät muodostavat asukkaana ja kuntalaisena näkökulmasta vaikeasti hahmottuvan ja lähestyttävän kokonaisuuden. Oletettavaa on, että tämä vähentää kiinnostusta vaikuttamiseen ja hankaloittaa vaikuttamista sinänsä.

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin X
- ei
- ei kantaa

Säätely on sote-maakuntien välisen yhteistyön näkökulmasta oikean suuntaista. Kyseiseen lukuun tulee kuitenkin lisätä säännökset, jotka mahdollistavat sote-maakunnan ja kuntien välisen yhteistyön ja sopimisen sekä tehtävien hoitamisen samaan tapaan kuin yhteistyö kuntien kesken on kuntalain mukaan mahdollista. Sote-maakuntien ja kuntien joustava mahdollisuus sopia tehtävistä on perusteltua myös siksi, että se mahdollistaa maakuntien keskuskaupunkien ja suurimpien kaupunkiseutujen erityisroolin huomioimisen.

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?

- kyllä
- kyllä pääosin X
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

Osana valtakunnallista ohjausta ministeriöt kävisivät vuosittain neuvottelut kunkin sote-maakunnan kanssa. Neuvotteluissa seurattaisiin, arvioitaisiin ja ohjattaisiin sote-maakunnan vastuulle kuuluvien tehtävien järjestämistä. Neuvotteluissa saataisiin myös tietoa valtion talousarvion ja julkisen talouden suunnitelman valmisteluun ja seurantaan. Vuosittaisten neuvotteluiden ja muun valtakunnallisen ohjauksen tavoitteena olisi vuorovaikutteinen ja jatkuvaluonteinen ohjausprosessi.

Valittu rahoitusmekanismi huomioon ottaen taloudenohjausmekanismia voidaan pitää perusteltuna.

9. Sote-maakuntalain 3 luvussa säädetään muun ohella sote-maakunnan lainanottovaltuudesta sekä investointien ohjauksesta koko julkisen talouden tasapainon huomioon ottavalla tavalla. Turvaako ehdotettu investointien rahoitus- ja ohjausmalli tarpeellisten investointien toteuttamisen tarkoituksenmukaisella tavalla?

- kyllä
- kyllä pääosin X
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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.

Valittua rahoitusmekanismia voidaan pitää perusteltuna suhteessa esitettyyn investointien ohjausmalliin.

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

11. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.

Kysymyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaita

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

- kyllä
- kyllä pääosin X
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin X
- ei
- ei kantaa

Parhaassa tapauksessa uudistus voi luoda edellytykset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhdenvertaisuuden parantamiselle. Tavoitellun yhdenvertaisuuden hintana voikin olla tamperelaisten palvelujen heikkeneminen. Tällä hetkellä vain tamperelaisille suunnattujen palvelujen skaalautuminen koskemaan kaikkia pirkanmaalaisia tuskin onnistuu toiminnallisuuden häiriintymättä ja ilman merkittäviä lisäkustannuksia.

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin X
- ei
- ei kantaa

Terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen toteutumisen näkökulmasta työnjakoa keskeisempi kysymys on se, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset tehdä kokonaisvaltaista terveydenedistämistyötä. Kuntien rahoitusosan turvaaminen uudistuksen jälkeen on tältäkin osin täysin ratkaisevassa asemassa.

Myönteisenä on pidettävä 7 §:n mukaista sote-maakuntien veloitetta tukea kuntia hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä.

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin X
- ei
- ei kantaa

Asiaa ei ole tarkoituksenmukaista arvioida sinänsä täysin asianmukaisen 8 §:n kautta. Järjestämistä toteutumisen riittävyttä ja tarkoituksenmukaisuutta tulisi tarkastella ensisijaisesti sote-maakunnan ja valtion suhteen perusteella. Tätä kautta arvioiden järjestämistä toteutumiseen olennaisesti kuuluva itsellinen liikkumattomuus on jäämässä perustettavissa sote-maakunnissa äärimmäisen kapeaksi. Vahvistuva valtionohjaus, raamibudjetointi ja tiukentuva suhtautuminen yksityisten palveluntuottajien käyttämiseen murentavat tosiasiallista järjestämistä toteutumista vieden eväät paikallisen alueellisesti punnittujen ratkaisujen tekemiseltä.

Kuntalaki lähtee järjestämistä toteutumista, jossa kunnalla ei ole varsinaista tuottamista toteutumista vaan se voi päättää tuottamista toteutumista. Jatkossa järjestämistä toteutumista rinnalle nostetaan aiempaa selkeämmin myös vastuu tuottaa palvelut itse. Oman palvelutuotannon tulisi muodostaa toiminnan ydin siten, että eri toiminnoissa tarvittava oman henkilöstön palvelutuotantoon liittyvä osaaminen sekä toiminnan vakaus olisi turvattu eikä palvelutuotanto vaarantuisi häiriötilanteissa.

Esityksessä ei riittävästi huomioida sitä, että monituottajuuteen perustuva tuottaminen on jo vuosikymmeniä ollut erityisesti sosiaalipalveluissa vallitseva tuottamismalli. Lisäksi jää epäselväksi, mikä olisi käytännössä "liian laajamittaista" ostopalvelujen hyödyntämistä. Vaikuttaa myös siltä, että jatkossa palvelujen hankinta ylipäänsä tulkitaan ulkoistamiseksi, mikä olisi merkittävä muutos, kun nykyään ulkoistuksella viitataan itse tuotetun toiminnan siirtämiseen ulkoiselle tuottajalle. Tämä sekä esitysluonnokseen sisältyvät epäselvyydet hankintalain ja sopimusoikeuden osalta tulisi täsmentää.

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin X
- ei
- ei kantaa

12 §:n mukaan hankkiessaan palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta sote-maakunnan on vastattava palvelutarpeen arvioinnista hankittavien palvelujen osalta. Sote-maakunta voi hankkiessaan terveyspalveluja antaa yksityisen palveluntuottajan tehtäväksi, osana asiakkaille annettavaa hoitoa, kuitenkin asiakkaan lääketieteellisen tai hammaslääketieteellisen hoidon tarpeen arvioinnin ja hoitoratkaisujen tekemisen, hoitosuunnitelman laatimisen sekä lähetteen laatimisen erikoissairaanhoidon. Ei ole tarkoituksenmukaista kieltää palvelutarpeen arviointia ja asiakasohjaukseen liittyviä muita valmistelevia tehtäviä sosiaalipalvelujen osalta. Tampere-Oriveden yhteistoiminta-alueella toimiva Kotitori-palveluintegraattori pitää sisällään myös yhden Tampereen keskustassa sijaitsevan maantieteellisen alueen osalta asiakasohjauksen, mikä ei olisi enää mahdollista, mikäli laki kieltää palvelutarpeen arviointiin ja

asiakasohjaukseen liittyvien palvelujen hankkimisen sosiaalipalvelujen osalta ulkoisilta palveluntuottajilta. Viranomaisen luonnollisesti tekee päätökset Kotitori-mallissa, mutta ulkoinen palveluntuottaja tekee valmistelevia tehtäviä sparraten kaupungin omaa asiakasohjausta. Asetelma mahdollistaa vertailukehittämisen.

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

- kyllä
- kyllä pääosin X
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

- kyllä
- kyllä pääosin X
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

On huomioitava, että alihankkijat saattavat muuttua sopimuskauden aikana ja tämän pitäisi olla mahdollista. Liian jäykkää alihankinnasta ei kannata tehdä, jotta mahdollistetaan erityisesti pienten toimijoiden joustava käyttö.

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

- kyllä
- kyllä pääosin X
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

- Kyllä
- kyllä pääosin X
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa X

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

- kyllä
- kyllä pääosin X

- o ei pääosin
- o ei
- o ei kantaa

Lakiluonnoksessa on huomioitu erittäin hyvin varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. On tärkeää, että mm. etukäteisvalmistelut toiminnan jatkuvuuden näkökulmasta, salassapito, sopimuksellinen varautuminen, tilannekuva ja oikeus pyytää virka-apua on huomioitu lakitasolla. Erittäin merkittävä asia on myös yhteistyön korostaminen sekä kuntien että muiden keskeisten toimijoiden kanssa, kuten ympäristöterveyden ja muiden SOTE- maakuntien kanssa. Lisäsimme listalle myös muut keskeiset toimijat, kuten esimerkiksi yhteistyön järjestöjen ja seurakuntien kanssa erilaisten tukitoimintojen näkökulmasta.

Organisoinnissa tulee huomioida, että varautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin sekä varsinainen tilanteen aikainen toiminta vaatii myös riittävät resurssit. On hieman hankala ottaa kantaa tarkemmin valmiuskeskukselle suunniteltua organisaatiota tuntematta, onko valmiuskeskus tarkoituksenmukainen vaihtoehto. Se voisi olla kuitenkin hyvä lähtökohta sellaisen toiminnon suunnittelulle, jonka kyvykkyyttä tarvitaan varautumisessa sekä itse tilanteen häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikaisessa toiminnassa. Valmiuskeskukselle lakiluonnoksessa suunnitellut tehtävät näyttävät joka tapauksessa tarkoituksenmukaiselta. Tilannekuvan luomisessa ja jakamisessa tulee ottaa huomioon se, että esimerkiksi häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikaisessa tilannekuvassa ja sen jakamisessa korostuu myös muiden toimijoiden rooli ja vastavuoroisuus. Tilannekuvan jakaminen tulee mahdollistaa myös kuntien ja muiden tilanteen kannalta keskeisten toimijoiden kanssa. Yhteinen tilannekuva on erittäin tärkeä asia tilanteen menestyksekkään hoitamisen kannalta.

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

-

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.

24. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista.

Julkisomisteista osakeyhtiöpohjaista palvelutuotannon mallia ei tulisi asettaa eri asemaan kuin muuta julkisen palvelutuottajan toimintaa, vaan yhtiöissä tuotetut erilaiset palvelut tulisi rinnastaa omaan toimintaan. Maakuntarajan ylittävää toimintaa ei tulisi yksiselitteisesti kieltää. Jo nykyään palveluja tarjotaan yleisesti digitaalisesti maakuntarajojen yli esimerkiksi virtuaalisairaalan muodossa. Digitalisaatio on yksi merkittävin kustannussäästöjen saavuttamisen keino terveydenhuollossa. Valinnanvapaus on muuttanut terveydenhuollon toimintaympäristöä. Asiakkaiden oikeus valinnanvapauteen ja palvelujen saatavuuteen tulee varmistaa myös maakuntarajojen yli. Pirkanmaalla esimerkiksi Tays Sydänsairaala Oy:n ja Coxa Oy:n palveluilla on merkittävä asema erikoissairaanhoidon palvelutuotannon kehittämisessä. Niiden avulla on nostettu palvelujen kustannustehokkuutta, parannettu palvelujen laatua ja kehitetty hoitopolkuja peruspalveluiden kanssa. Tämä palveluiden jatkuva parantaminen ja toimintamallien kehittäminen yhtiömuotoisena sparraajana pitää turvata jatkossakin.

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
- kyllä pääosin X
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

26. Mikä pitäisi lisätä/mikä pitäisi poistaa?

Kohtaan tulisi lisätä pelastustoimen ict-järjestelmien kehittämisen valtakunnalliset strategiset tavoitteet. Perustelu: ICT:n muutokset on merkittävä kustannuksia kasvattava kokonaisuus pelastustoimessa, jolla on vahva rajapinta digitalisaation kehittämiseen Suomessa eikä rajaudu pelastustoimeen tai sisäministeriön hallinnonalaan, joten on luonteva valtioneuvostotasolla linjattava asia.

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
- kyllä pääosin X
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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
- kyllä pääosin X
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

Viittaamme "Erityisresurssit suorituskykyinä"-hankkeeseen, jossa kalusto- ja muodostelmaresurssien sijaan kootaan määriteltäviä suorituskykyä. Nykyisten MIRG, TAST ja USAR erityisresurssien lisäksi mahdollisuuksia ja tarpeita koota yhteistä suorituskykyä on seuraavissa valmiuksissa.

- Metsäpalojen torjunta (Pohjoisen alueen pelastuslaitokset=arktinen pelastusjoukkue)
- Tulvantorjunta (Pohjoisen alueen pelastuslaitokset=arktinen pelastusjoukkue)

- CBRNE-kansallinen tiedustelu- ja dekontaminaatiokyky (Pirkanmaa ja Satakunta)
- Pelastustoiminta terroritilanteessa (Helsinki)
- Raskas pelastusjoukkue (Pohjois-Karjala)

Kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen muodostelmien kehittämisessä on huomioitava niiden integroituminen pelastuslaitosten päivittäisen toimintaan.

Myös Tilanne- ja johtokeskustoiminnassa olisi mahdollista koota suorituskykyä SM:n suunnitelman Tilanne- ja johtokeskusrakenteesta 1 +4 +17 mukaisesti. Tilanne- ja johtokeskuksia käytettäisiin myös kansainvälisen avun lähettämisen ja vastaanottamisen koordinoinnissa.

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

HNS- toiminnot olisivat tarkoituksenmukaista keskittää niihin maakuntiin (pelastuslaitokset), joissa on suora mahdollisuus ulkomailta tulevan resurssin vastaanottoon. Vastaanottomoduuli: satamat, lentokentät, maarajan ylityspaikat.

Lisäksi jokaisella maakunnalla (pelastuslaitoksella) tulee olla kyky vastaanottaa muodostelmia osaksi pelastusoperaatiota ja operoida ulkomaisten pelastusmuodostelmien kanssa. Tilanne- ja johtokeskusten välillä hoidetaan tiedonkulku ja ohjeistus HNS-laitoksen ja apua vastaanottavan pelastuslaitoksen kanssa. Kansallisena ulkomaisen avun vastaanottoa paikkana toimisi Tampere, ja Tampere-Pirkkalan lentokenttä ja samoin lähetettävän avun lähtöpaikkana Tampere on perusteltu yhdistäen toimintaa SPR:n Kalkun varikon toiminnot.

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

3 § Kansallisiin ja alueellisiin tarpeisiin, onnettomuus- tai muihin uhkiin vastaaminen on yleisluontoinen laajennus pelastuslaissa aiemmin säädettyyn palvelutason sisältöön, joka edellyttäisi myös tarkempaa määrittelyä laajennusten sisällöstä kansallisella tasolla. Esimerkiksi mitä tarkoitetaan kansallisilla tarpeilla ja muilla uhkilla? Ovatko kansalliset tarpeet tässä yhteydessä kansallisen riskiarvioinnin tuloksena arvioitavat tarpeet.

5 § Esitettyjen tehtävien osalta kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin yhteen tai useampaan sote-maakuntaan on perusteltua, mutta edellyttäisi tarkempaa säätämistä. Sote-maakuntalain 7 §:n 1 momentissa esitetyn järjestämisvastuun sisältö ei kaikilta osin ole tässä tarkoituksenmukainen. Keskitettyjen palvelujen saatavuus ei ole kaikkialla yhdenvertainen ja palvelujen tarpeen, laadun ja määrän määrittäminen sekä toimivallan käyttö tulisi neuvotella yhteisesti ennen mahdollista valtioneuvoston antamaa asetusta.

7 § Asetuksenantovaltuutus eri ministeriöiden ja toimialojen valtakunnallisesta yhteistoiminnasta pelastustoimessa on hyvä lisäys. Yhteistoimintaa pelastustoimessa muiden ministeriöiden ja toimialojen kanssa on syytä ohjata myös tarkemmalla säätelyllä.

Sekä 6 § että tätä kohtaa koskien, on tarkastettava kriittisesti aluehallintoviraston asema ja rooli uudessa pelastustoimessa. Erityisesti tarkasteltaessa ohjausta, valvontaa ja raportointia, aluehallintovirasto näyttäytyy tarpeettomana, vuosittaisen sote-maakunnan/pelastuslaitoksen ja sisäministeriön neuvottelun ollessa tarkoituksenmukainen ja oikea ohjaus/valvonta ja raportointitapa.

8 § Valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisen seuranta ja mahdollisuus sote-maakunnan esityksestä tai sm:n aloitteesta muuttaa tavoitteita myös kesken strategiakauden on hyvä lisäys, joka mahdollistaa joustavan reagoinnin nopeisiin muutostarpeisiin ja edelleen myös palvelutasopäätöksiin. Vrt. edellinen kohta.

10 § SM:n neuvotteluiden seurattaviin asiakokonaisuuksiin liittyy useita arviointikohteita, joiden perusteita ei toimialalla ole määritelty. Yleisten arviointikriteereiden puuttuessa palvelujen ja niiden toteutumisen arviointi pitäisi perustua pääsääntöisesti palvelutasopäätöksissä esitettyihin palveluiden määrään ja laatuun sekä niiden arvioinnissa käytettäviin mittareihin ja omavalvonnan tuloksiin.

12 § Pelastustoimen rahoitusta tarkasteltaessa olisi hyödynnettävä sote lainsäädännön tapaan valtion lisärahoitus pelastustoimen valmiuden ylläpitoon ja häiriötilanteiden hoitamiseen.

13-16 § Sote-maakunnille ehdotettu seuranta-, arviointi- ja omavalvontakokonaisuuden tarkoituksenmukaisuus on kyseenalainen. Pelastustoimen palvelujen omavalvonnan, seurannan, raportoinnin ja viranomaisvalvonnan kokonaisuus tulisi rakentaa yhtenäiseksi osaksi sote-maakuntien ja sisäministeriön strategia- ja taloussuunnittelua. Arvioinnin tulisi perustua valtakunnallisesti yhtenäisiin palvelujen laatua, kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta kuvaaviin arviointikriteereihin. Esitetyssä pelastustoimen seurannan, arvioinnin ja valvonnan kokonaisuudessa aluehallintoviraston rooli muodostaa turhan väliportaan, joka voidaan poistaa sisällyttämällä tämä kokonaisuus sote-maakuntien ja sisäministeriön vuosittaisiin neuvotteluihin ja säännölliseen raportointiin.

13 § Sote-maakunnan seuranta- ja arviointivelvollisuudessa käytettävissä tiedoissa on huomioitava tietojen vertailukelpoisuus muiden sote-maakuntien tietoihin. Maakunnat tulevat kuitenkin olemaan erilaisia niin toimintaympäristöltään kuin myös palvelujen tuotantorakenteen puolesta. Omavalvontaohjelman seurantaan perustuvien havaintojen ja niiden perusteella tehtävien toimenpiteiden toimittaminen aluehallintovirastolle on turha ja tarpeelliset tiedot merkittävistä poikkeamista voitaisiin sisällyttää ja julkaista osana sm:lle toimitettavaa raportointia. Omavalvontaohjelma perustuu palveluprosesseihin sisään rakennetulle sekä ulkoiselle arvioinnille. Jatkuvan kehittämisen mallissa suuri osa havainnoista hyödynnetään suoraan toimintaprosessin kehittämisessä. Omavalvontaohjelman seurannasta aluehallintovirasto voitaisiin poistaa kokonaan

14 § Asiantuntija-arvion onnistumiseksi olisi kiinnitettävä huomio valtakunnallisesti yhtenäisiin palvelujen laatua, kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta kuvaaviin arviointikriteereihin ja varmistaa riittävä osaaminen arvioinnin suorittamiseksi. Arviointi voitaisiin toteuttaa ministeriöön muodostettavan asiantuntijayksikön toimesta aluehallintoviraston sijaan.

16 § Sote-maakuntien tietojen vertailukelpoisuuteen tulee kiinnittää huomiota. Maakunnat tulevat kuitenkin olemaan erilaisia niin toimintaympäristöltään kuin myös palvelujen tuotantorakenteen puolesta. Omavalvontaohjelman seurantaan perustuvien havaintojen ja niiden perusteella tehtävien toimenpiteiden toimittaminen aluehallintovirastolle on turha ja tarpeelliset tiedot merkittävistä poikkeamista voitaisiin sisällyttää ja julkaista osana sm:lle toimitettavaa raportointia. Omavalvontaohjelma perustuu palveluprosesseihin sisään rakennetulle sekä ulkoiselle arvioinnille. Jatkuvan kehittämisen mallissa suuri osa havainnoista hyödynnetään suoraan toimintaprosessin kehittämisessä.

32. Muut vapaamuotoiset huomiot pelastustoimen järjestämislaista.

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
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei X
- ei kantaa

Säädetty aluejako on poliittinen kompromissi. Useiden asiantuntijalausuntojen perusteella sote-maakuntien suuri määrä tulee vaikeuttamaan yhdenvertaisten palveluiden järjestämistä ja tuottamista. Pienimmät maakunnat tullevat tarvitsemaan laajamittaista yhteistyötä kyetäkseen hoitamaan sote-maakunnille säädetty tehtävät. Oletettavaa onkin, että maakuntien määrä vähenee joko kriisimenettelyn kautta tai heikoimpien hakeutuessa yhteistyöhön vapaaehtoisesti.

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
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei X
- ei kantaa

Kuten edellä todetaan, säädetty aluejako on poliittinen kompromissi. Kaiken kaikkiaan alueiden määrää tulisi tarkistaa selvästi alaspäin. Lisäksi huomion arvoista on, että valtion hallinnon aluejako ei vastaa esimerkiksi poliisilaitosten, aluehallintovirastojen tai tuomioistuinten osalta nyt esitettyä sote-maakuntajakoa.

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 vaihtoehdoilla olisi lausunnonantajan toimintaa:

- Etelä-Savon maakuntaan
- Pohjois-Savon maakuntaan

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?

- Kyllä
- kyllä pääosin X
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

Tampereen kaupunki arvioi, että yhteen järjestäjään perustuvan mallin toimeenpano Uudellamaalla olisi sisältänyt huomattavasti suurempia taloudellisia ja toiminnallisia riskejä. Riskejä voidaan hallita paremmin jakamalla Uusimaa useampaan itsehallinnolliseen alueeseen. Uudenmaan jakaminen turvaa lisäksi asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet itsehallinnollisen alueen toimintaan paremmin kuin tilanteessa, jossa Uusimaa muodostaisi yhden itsehallintoalueen ja päätöksenteko etääntyisi osasta alueen asukkaista liian kauas.

Helsingin kaupunkia koskeva ratkaisu on hyvä lähtökohta suurten kaupunkien erityisaseman tunnistamiselle ja kehittämiseksi. Jatkossa tulisi arvioida Helsingin kaupungin mallia ja tarvittaessa mahdollistaa vastaavantyyppisiä ratkaisuja myös muiden isojen kaupunkien osalta.

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

- kyllä
- kyllä pääosin X
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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?

- kyllä
- kyllä pääosin X
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

Tampereen kaupunki katsoo, että sote-kiinteistöomaisuuteen liittyvät riskit tulee järjestelyssä kohdentaa pääosin sille osapuolelle (sote-maakunta), joka omilla toimillaan pystyy vaikuttamaan kiinteistöjen käyttötärpeeseen.

Mikäli lainvalmistelussa edetään lakiluonnoksessa esitetyn ratkaisun pohjalta, tulee varmistaa, ettei kunnille aiheudu omistamiinsa sote-kiinteistöihin liittyviä taloudellisia riskejä ja seuraamuksia. Siirtymäkauden sitovan vuokrajakson tulee olla esitettyä (3 + 1 vuotta) pidempi, vähintään 5 vuotta, jotta kunnat voivat varautua ja valmistautua mahdollisiin palveluverkon muutoksiin. Myös siirtymäkauden

jälkeen laadittavat vuokrasopimukset ja muut sopimukset on määriteltävä laadittavaksi siten, että vuokrataso mahdollistaa laadukkaan ja ennakoivan kiinteistöpidon, investointien riskittömän toteuttamisen sekä omaisuuden arvon säilyttämisen.

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 kompensatiosäätely hyväksyttävä?

- kyllä
- kyllä pääosin X
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

Ehdotetun kompensatiosäätelyn mukaan valtio korvaisi omaisuusjärjestelyistä aiheutuneita kustannuksia kunnille täysimääräisesti siltä osin, kun kyse on 0,7 prosenttiyksikön veronkorotuspainetta ylittävstä osuudesta. Toisaalta korvaus kattaisi 75 prosenttia niistä kustannuksista, jotka alittavat edellä mainitun veronkorotuspaineen, jos kyse olisi kunnasta, jonka veroprosentti ylittää kahdella keskimääräisen veroprosentin. Näitä kuntia on 58 vuonna 2020.

Omaisuusjärjestelyjen taloudellisiin vaikutusten arvioinnissa on huomioitu, että ehdotettu uudistus ei sisällä edellisen vaalikauden mukaisia ehdotuksia sosiaali- ja terveydenhuollon laajasta asiakkaiden valinnanvapaudesta tai palvelutuotannon monituottajamallista. Todennäköistä onkin, että sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamiseksi tullaan tarvitsemaan enemmän sote-maakuntien hallinnoimia toimitiloja kuin edellisellä vaalikaudella arvioitiin. Tämän seurauksena kokonaisarviointina voidaan kuntien omistamien toimitilojen tyhjilleen jäämisen riskiä pitää ehdotetussa uudistuksessa edellisen vaalikauden ehdotukseen nähden pienempänä. Samalla on kuitenkin huomioitava, että sote-maakunnat päättäisivät palveluverkostaan vasta uudistuksen voimaantulon jälkeisinä vuosina. Kunnille omaisuussirroista maksettavan kompensatiosäätelyn sisältämä korvausraja on tästä näkökulmasta asetettu nyt sellaiselle tasolle, jonka voidaan katsoa olevan kuntien itsehallinnon turvaamisen kannalta hyväksyttävä ja myös julkisen talouden kokonaisnäkökulmasta perusteltu ja kohtuullinen.

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
- kyllä pääosin X
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

Valittu mekanismi, liikkeen luovutus, on kannatettava, koska järjestämis- ja tuottamisvastuu siirtyy kyseessä olevilta yksiköistä sote-maakunnille.

Tukipalveluhenkilöstön osalta on aiheellista tarkentaa, tapahtuuko siirtyminen myös kuntien yhtiömuotoisesta toiminnasta samalla periaatteella (mikäli henkilön tosiasiallisista työtehtävistä pääosa on kunnan sosiaali- tai terveydenhuollon tai pelastustoimen tukitehtäviä).

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin X
- ei
- ei kantaa

Asiaa on arvioitu esityksen tausta-aineistossa perustuslain omaisuuden suojan näkökulmasta perustellusti. Siviili- ja sopimusoikeudellisesti asia on kuitenkin haastava. Yksityisoikeudellisissa sopimuksissa erityisesti ammattimaisesti toimivien osapuolten välillä on oikeustraditiossamme tunnustettu vahva sopimuksen pysyvyyden periaate, pacta sunt servanda. Nyt tällä yhteiskunnan interventiolla puututaan laajamittaisesti tähän yleisesti tunnustettuun periaatteeseen.

Esitetty mitättömyysseuraamus ei esityksen tausta-aineiston perusteella olisi kuitenkaan ehdoton, ja saattaa aiheuttaa tulkintaerimielisyyksiä sekä riitoja välittömien vahinkojen sekä investointien korvattavien kustannusten osalta.

Lisäksi mainittu sopimuksien mahdollinen muuttaminen hankintalainsäädännön puitteissa saattaa aiheuttaa merkittäviä riitaprosesseja tulkintaerimielisyyksien ilmetessä ja palveluntarjoajien kokiessa mahdollisesti tulleen eriarvoisesti kohdelluiksi.

Kahden vuoden siirtymäajan säätäminen tosin lieventänee yllä kuvattuja epävarmuustekijöitä ainakin jossain määrin.

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

Kyllä.

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin X
- Ei
- ei kantaa

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.

Talouden muuttunut toimintaympäristö on tuonut uusia, huomattavia riskejä uudistuksen toteuttamisen näkökulmasta. Sote-uudistus aiheuttaa jo yksin kuntien tulevien vuosien talouteen poikkeuksellista epävarmuutta. Tätä epävarmuutta lisää merkittävästi vallitseva koronaviruspandemia, joka on jo aiheuttanut kunnille merkittäviä taloudellisia haasteita ja johtanut kuntien ja sairaanhoitopiirien palvelu- ja hallintojärjestelmien merkittävään kuormitukseen. On ilmeistä, että pandemiatilanne tulee kuormittamaan kuntia ja kuntayhtymiä, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoa myös jatkossa, jolloin voimavarat sote-uudistuksen toimeenpanoon ovat kunnissa varsin rajalliset.

Maakuntien perustaminen ja niiden toiminnan käynnistäminen on erittäin mittava muutosprosessi, joka edellyttää poikkeuksellisen huolellista valmistelua. Uudistuksen vaikutukset ovat moniulotteiset ja sen toteuttamiseen liittyy edelleen sekä paljon epävarmuuksia että riskejä. Edellä mainittu huomioon ottaen on uudistuksen toimeenpano suunniteltu liian nopeaksi. Näin siitä huolimatta, että uudistuksen riskien voidaan katsoa olevan aiempien hallituskausien sote-uudistuksia jossain määrin pienempiä. Silti on epätodennäköistä, että hyvän lainsäädäntötavan edellyttämä huolellinen valmistelu ja vaikutusten arviointi sekä toimeenpano olisivat toteutettavissa esitettyssä aikataulussa. Tampereen kaupunki katsoo, Tampereen kaupunki katsoo, että lainsäädännön tulee olla kokonaisuudessaan valmis ennen uudistuksen täytäntöönpanoon ryhtymistä.

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

59 §. Palveluiden hankkiminen siirtymäkauden aikana:

Pykälän teksti perusteluineen tulisi tarkistaa ja korjata vastaamaan mm. potilastietojärjestelmien ja muiden vaativien tietojärjestelmien yhteenliittämisten toteuttamista. Kuten perustelutekstissä todetaan, täysimääräisten kilpailutusprosessien läpivienti on esimerkiksi vaativien tietojärjestelmähankintojen tai laajojen tukipalvelukokonaisuuksien osalta joissakin tapauksissa jo ajallisesti mahdotonta uudistuksen lyhyen toimeenpanoaikataulun vuoksi. Poikkeussäännön on mahdollistettava edellä mainittujen hankintojen tekemisen kilpailuttamatta riittävän pitkällä aikavälillä.

45. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaanpanolaista.

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
- kyllä pääosin X
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

Vaikka esitetty malli onkin maakuntien itsehallinnon kannalta erittäin ongelmallinen ja johtaa poikkeuksellisen tiukkaan ja yksityiskohtaiseen valtionohjaukseen, sitä voidaan pitää ainakin ensivaiheen ratkaisuvaihtoehtona perusteltuna. Kun mallissa valtion ohjaus on erittäin tiukka, niin rahoituksen osoittaminen valtiolle on oikea ratkaisu.

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 kolmannelta vuodelta lähtien (36 §). Lisäksi sote-maakunnalla on oikeus lisärahoitukseen, edellyttäen, että lain 11 §:ssä tarkoitetut edellytykset täyttyvät. Onko sote-maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistä?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa X

Kysymykseen on tässä vaiheessa täysin mahdotonta ottaa kantaa. Sote-maakuntien edellytykset suoriutua lakisääteisistä ja tiukkaan normiohjauista tehtävistä ovat täysin riippuvaisia siitä, että maakuntien tehtävät ja valtion osoittama rahoitus ovat keskenään linjassa.

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin X
- ei
- ei kantaa

Suurin osa eli noin 80 prosenttia yleiskatteisesta rahoituksesta määräytyisi sairastavuuteen ja sosioekonomisiin tekijöihin perustuvan sote-palvelukertoimen perusteella. Asukasmäärän perusteella (€/asukas) määräytyisi vain vajaa 15 prosenttia rahoituksesta. Hyvin pieni osa (alle 4 prosenttia) rahoituksesta määräytyisi vieraskielisyyden ja asukastiheyden perusteella.

Määräytymistekijät johtanevat siihen, että niihin maakuntiin, joilla on tällä hetkellä ikärakenteeseen nähden korkeat sote-kustannukset, kohdistuu merkittäviä säästöpaineita. Määräytymiskriteerit poikkeavat nykyisistä valtion sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituskriteereistä sekä edellisellä vaalikaudella ehdotetun sote- ja maakuntauudistuksen määräytymiskriteereistä. Tällä hetkellä sairastavuuden ja sosioekonomisten tekijöiden perusteella määräytyy noin 58 prosenttia rahoituksesta ja asukas- ja ikärakennepohjaisesti noin 39 prosenttia rahoituksesta.

Rahoitusmalliin liittyy merkittäviä riskejä. Tarvetekijät eivät kuvaa täydellisesti väestön tarpeita, jotka lisäksi muuttuvat ajassa. Rahoituksessa ei myöskään näyttäisi olevan välineitä ottaa huomioon sellaisia alueellisia eroja sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksessa, joita laissa määritellyt tarvetekijät eivät tunnista. Tästä syystä asukasperusteista osaa tulisi vielä korottaa.

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- Ei X
- ei kantaa

Rahoitus pelastustoimen osalta ei tule olemaan riittävä. Hallituksen linjauksissa pelastustoimen uudistuksen tavoitteena on, että kansalaisten ja koko yhteiskunnan turvallisuus säilyy ennallaan tai paranee. Esitetyllä rahoitusmallilla turvallisuus heikkenee. Pelastuslaitosten rahoitus pelastustoimen palvelujen tuottamiseen alueillaan heikkenee nykyisestä, koska rahoitusmalli perustuu nykytilaan, ja malli ei anna uusia resursseja sote-maakunnille vastuutettavien valtakunnallisten järjestelyjen hoitamiseen. Nykytilassa kuntien siirtyvissä laskennallisissa kustannuksissa ei ole valtakunnallisten järjestelyjen kustannuksia, ja tästä johtuen rahoituspohja on riittämätön.

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. Esityksen mukaan pelastustoimen palvelutason (3 §) tulee jatkossa vastata kansallisia, alueellisia ja paikallisia uhkia. Kansallisiin ja alueellisiin tarpeisiin, onnettomuus- tai muihin uhkiin vastaaminen on yleisluontoinen laajennus pelastuslaissa aiemmin säädettyyn palvelutason sisältöön, joka edellyttäisi myös tarkempaa määrittelyä laajennusten sisällöstä kansallisella tasolla. 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 nykyisen alueen pelastustoimen tai mahdollisen sote-maakunnan tehtävä. Valtakunnalliset järjestelyissä on nykyisin puutteita ja on hyvä, että niihin panostetaan. Tarkoituksenmukainen ratkaisu on lakiesityksen mukainen, jossa tehtävä annetaan pelastuslaitoksille käytännön toimijoina. Tällöin valtakunnallisten tehtävien rahoitus tulee hoitaa erikseen.

Tausta-aineistoissa Pirkanmaan pelastustoimen osalta esitetty tarve 78 euroa/asukas on riittämätön. Tampereen kaupungin ja kaupunkiseudun rakennuskanta ja väkimäärä lisääntyvät joka vuosi, mistä johtuen alueella on nyt toimintavalmiuspuutteita. Pirkanmaalla pelastustoiminnan palvelutasoa kehitetään riittävän toimintavalmiuden varmistamiseksi erityisesti Tampereen kaupunkialueen I-riskiluokan alueilla

Ehdotuksen mukaan sote-maakuntien rahoitus on yleiskatteellista, jossa maakunta päättää rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen. Huomioitava on, että ehdotetussa mallissa pelastustoimi toimialana tulee olla tunnistettavissa.

50. Sote-maakunnan rahoituksessa otetaan huomioon siirtymätasauksena laskennallisten kustannusten mukaisen rahoituksen ja sote-maakunnan alueen kuntien toteutuneiden kustannusten erotus siten, että muutosta rajataan 7 vuoden ajan vuosittain porrastetusti kasvaen. Enimmäismuutos rajataan toistaiseksi pysyvästi enintään +/-150 euroon asukasta kohden vuodesta 2029 lähtien (35 §).

- a) Onko maakuntien rahoitukselle vuosille 2023–2029 esitetty siirtymäaika riittävä?
- Kyllä X
 - kyllä pääosin
 - ei pääosin
 - ei

- ei kantaa

b) Onko toistaiseksi pysyvä enimmäismuutostasaus kannatettava?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin X
- ei
- ei kantaa

Enimmäismuutoksen ylittävä osuus tasattaisiin toistaiseksi pysyvällä siirtymätasauksella. Siirtymäkauden jälkeen pysyvät siirtymätasauslisät olisivat noin 75 miljoonaa euroa ja vähennykset noin -105 miljoonaa euroa. Nettomääräisesti siirtymätasaukset olisivat -30 miljoonaa euroa, mikä vähentäisi sote-maakuntien rahoitusta edellä mainitulla euromäärällä vuodesta 2029 lähtien.

Siirtymätasaus sääntely arvioitaisiin viimeistään vuonna 2027 ja tätä aikaisemmin sote-maakuntien verotusoikeuden yhteydessä. Siirtymätasauksen euromäärät tarkistettaisiin lopullisiksi uudistuksen voimaantulovuonna tai sitä seuraavan vuoden alusta, kun laskennassa ovat käytettävissä lopulliset tiedot kahdesta viimeisestä tilinpäätöksestä ennen uudistuksen voimaantuloa. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen otettaisiin mukaan sote-maakuntien rahoitukseen vuodesta 2026 alkaen, kun kertoimen laskentaan tarvittava sote-maakuntakohtainen tilastoaineisto olisi valmistunut.

Rahoitusmalliin liittyy kuitenkin merkittäviä riskejä. Tarvetekijät eivät kuvaa täydellisesti väestön tarpeita, jotka lisäksi muuttuvat ajassa. Rahoituksessa ei myöskään näyttäisi olevan välineitä ottaa huomioon sellaisia alueellisia eroja sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksessa, joita laissa määritellyt tarvetekijät eivät tunnista. Tästä syystä asukasperusteista osaa tulisi vielä korottaa.

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 X
- kyllä pääosin
- ei
- ei pääosin
- ei kantaa

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.

Lakiesityksessä tulee huomioida HUS:in lisäksi myös muiden yliopistosairaaloiden rooli.

Terveydenhuoltolain 59 §:n ja 61 §:n mukaan yliopistollisille sairaaloille suoritetaan valtion korvaus lääkärin ja hammaslääkärin perus- ja erikoistumiskoulutuksen aiheuttamista ylimääräisistä kustannuksista sekä yliopistotasoisesta tutkimuksesta. Tutkimuksen ja koulutuksen korvaustaso on ollut

aikoinaan noin 12 prosenttia yliopistosairaalan toimintamenoista, mutta sen taso on vakiintunut muun muassa Taysin osalta noin 20 miljoonaan euroon. Sote-lakiluonnoksista ei käy ilmi, miten yliopistollisille sairaaloille korvataan nämä ylimääräiset kustannukset. Mikäli yliopistosairaaloille ei korvata erikseen näitä ylimääräisiä kustannuksia, vaarantuu erikoislääkärikoulutus ja yliopistotasoinen tieteellinen tutkimustyö.

Kysymyksiä muista lakiluonnoksista

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 §)?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin X
- ei
- ei kantaa

Uudistus tulee lähtökohtaisesti tehdä mahdollisimman neutraalisti kuntien kesken. Kuntakohtaiset muutokset tulisi rajoittaa siirtymäajan jälkeen enintään 50 euroon/asukas. Esitetty +-100 euroa/asukas on liian suuri. On kohtuutonta, että kunnista riippumattomista syistä vaikutus tuloveroprosenttiin on yli 0,5 prosenttiyksikköä.

Kyse on kuntien valtionosuusjärjestelmän sopeuttamisesta sote-uudistukseen. Tästä syystä kuntien valtionosuusjärjestelmästä on tulossa erittäin vaikeasti hahmotettava. Uuden järjestelmän valmistelu tulee aloittaa heti.

Kunnan taloutta tulisi tarkastella kokonaisuutena eikä yksittäisten rahoitusrakenteiden muutosten kautta, jotta saadaan kattavampi kuva tulevaisuuden kunnan talouden selviytymisen edellytyksistä.

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin X
- ei
- ei kantaa

Tulevalla rahoitusmallilla ja valtionosuusjärjestelmän muutoksilla on ratkaiseva merkitys kuntien tuleviin toimintamahdollisuuksiin niin perusoikeuksien toteuttajana kuin elinvoima- ja kilpailukykytehtävien hoitajana. Koska kunnat huolehtivat jatkossakin terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen ohella merkittävästä määrästä perusoikeudellisia tehtäviä (mm. varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus), on niiden hoitamisen edellytykset turvattava kannustavan rahoitusratkaisun avulla. Myös perustuslain rahoitusperiaate edellyttää, että kunnille turvataan riittävät voimavarat niille jäävien tehtävien hoitamiseksi.

Esityksen suurin puute on, että siinä ei huomioida hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävien erityispiirteitä suurissa kaupungeissa. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen piiriin on luettava kaupunkien toteuttamat syrjäytymistä ja segregaatoin haittoja ehkäisevät toimet.

Valtionosuuksien laskennallisissa perusteissa ja järjestelmän sisällä tehtävissä muutoksissa onkin muutosten yhteydessä otettava vielä erikseen huomioon kaupunkispesifit erityispiirteet. Tämä tarkoittaa muun muassa sellaisten urbaanien erityistekijöiden selkeästi vahvempaa huomioimista, jotka liittyvät nuorisotyöttömyyteen, maahanmuuttoon, segregatioon ja asumiseen.

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.

Sote-uudistuksen merkittävin muutos liittyy peruskunnan rahoitusmallissa tapahtuviin muutoksiin. Uudistus muuttaa kaikkien kuntien rahoitusmallia ratkaisevasti ja kuntien rahoituksessa tapahtuvia muutoksia voidaan pitää kuntien kannalta vähintään yhtä merkittävänä kuin järjestämisvastuun siirtoa itsehallintoalueille. Lisäksi ne tuovat poikkeuksellista epävarmuutta niin kuntien tulevien vuosien talouteen tilanteessa, jossa epävarmuus on jo erityisesti koronaviruspandemian johdosta merkittävästi heikentynyt.

Uudistuksen suurimmat riskit ovat niissä tekijöissä, jotka vaikuttavat kaupungin tulevaisuuden investointikykyyn. Uudistuksessa olisikin välttämätöntä turvata kaupungeille kannusteet toteuttaa vaikuttavaa elinkeinopolitiikkaa. Tämä voidaan varmistaa lopulta vain takaamalla kaupungeille riittävä osuus kaupunkiseuduilla muodostuvasta verotulokasvusta. Lisäksi on huomioitava, että jo ennen ehdotettua uudistusta kaupunkiseutujen on ollut välttämätöntä kasvattaa lainakantaansa asuntotuotantoa ja vetovoimaa lisäävien rakennushankkeiden ja sitä kautta kasvun varmistamiseksi. Tämä kasvava lainakanta jouduttaisiin ehdotetun uudistuksen jälkeen ylläpitämään merkittävästi pienemmällä veropohjalla.

Esitysluonnoksessa kuntien investointitarpeita ei ole juuri lainkaan tarkasteltu kasvukaupunkien näkökulmasta, mitä voidaan pitää merkittävänä puutteena. Uudistuksen ja sen vaikutusten näkökulmasta on erittäin oleellista huomioida, että sote-uudistus ei aiheuta kasvavien kaupunkien investointitarpeeseen käytännössä lainkaan muutoksia. Tästä huolimatta niiden verotulopohja uudistuksen johdosta kuitenkin puolittuu, jolloin suureksi haasteeksi kaupungeissa muodostuu vuosikatteen pitäminen pidemmällä aikavälillä tasolla, jolla investoinnit kyetään rahoittamaan nykyjärjestelmää vastaavalla tasolla. Ilman tämän merkittävän haasteen korjaamista uudistuksen riskinä on, että se heikentää kaikkien suurten kaupunkien kilpailukykyä ja vaikuttaa tätä kautta koko maan kehitykseen ja hyvinvointiin.

Lisäksi yksityiskohtana todettakoon, että jatkovalmistelussa on erityisen tärkeää kiinnittää huomiota kunnilta valtiolle siirtyvän tulopohjan perusteena oleviin tilastoituihin kuntakohtaisiin sote-kustannuksiin. Esityksen mukaan kustannukset laskettaisiin vuoden 2021 tilinpäätöstietojen ja vuoden 2022 talousarvotietojen perusteella. Keskiarvotiedon käyttöä perusteellaan satunnaisvaihtelun tasaamisella. Koronapandemian taloudelliset vaikutukset eivät ulotu vain kuluvaan vuoteen, vaan sillä tulee olemaan lähivuosina merkittävä vaikutus kuntien talouteen, erityisesti kuntien sosiaali- ja terveystalouden kustannuksiin. Vuoden 2021 ja 2022 tietojen käyttäminen ehdotetun rahoitusmallin pohjana merkitsee koronaepidemian eli satunnaistekijän mukana olemista kuntakohtaisissa sote-kustannuksissa. Sekä perusterveydenhuollossa että erikoissairaanhoidossa koronasta johtuvien hoitajien purun kustannuksia siirtyy ainakin vuodelle 2021. Lisäksi erikoissairaanhoidon kuntayhtymät ovat tekemässä merkittävää alijäämää, jotka kuntien tulisi esitysluonnoksen mukaan kattaa ennen uudistuksen voimaantuloa

1.1.2023. Selvää onkin, että sote-maakuntakohtaisissa kustannuksissa tulee olemaan runsaasti satunnaisvaihtelua ja lakiesitystä tulee tältä osin muuttaa.

Verolainsäädäntö

58. Pidättekö maakuntien rahoituksen keräämiseksi esitettyjä verojärjestelmän muutoksia hyväksyttävänä?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin X
- ei
- ei kantaa

Siltä osin, kun rahoitus päädytään keräämään valtion verotuksen kautta, veroperusteisiin esitettyjä muutoksia voidaan pitää osin perusteltuina.

Esityksessä on lähdetty siitä rajauksesta, että rahoitus maakuntien toimintaan kerätään kokonaisuudessaan valtion verotuksen kautta. Lähtökohta on ongelmallinen kannustimien kannalta. Kannustimilla on merkittävä rooli toiminnan tehostamisessa, jota uudistuksella tavoitellaan. Jos valtio ulosmittaa kunkin alueen aikaansaaman tehokkuushyödyn pois alueelta itseltään, alueella ei ole kannustimia tehostaa toimintaansa.

Verotusoikeuden kanssa alueen tehokkuuden kasvaminen hyödyttää alueiden asukkaita enemmän, koska alueen päättäjät ovat vastuussa oman alueensa asukkaille ja oman alueen verotus pyritään pitämään mahdollisimman alhaisena.

Mikäli veroprosentteja uudistuksen yhteydessä leikataan 12,63 prosenttiyksiköllä vuonna 2023, on tärkeää siirtää kunnallisverotuksessa tehtäviä vähennyksiä valtionverotuksessa tehtäviksi. Näin kuntien tuloveroprosenttien tuotto (ns. efektiivinen veroaste) vastaisi paremmin todellista tuottoa.

Sote-uudistuksen merkittävin muutos liittyykin peruskunnan rahoitusmallissa tapahtuviin muutoksiin. Uudistus muuttaa kaikkien kuntien rahoitusmallia ratkaisevasti ja kuntien rahoituksessa tapahtuvia muutoksia voidaan pitää kuntien kannalta vähintään yhtä merkittävänä kuin järjestämisvastuun siirtoa itsehallintoalueille. Lisäksi ne tuovat poikkeuksellista epävarmuutta niin kuntien tulevien vuosien talouteen tilanteessa, jossa epävarmuus on jo erityisesti koronaviruspandemian johdosta merkittävästi heikentynyt.

Uudistuksen suurimmat riskit ovat niissä tekijöissä, jotka vaikuttavat kaupungin tulevaisuuden investointikykyyn. Uudistuksessa olisikin välttämätöntä turvata kaupungeille kannusteet toteuttaa vaikuttavaa elinkeinopolitiikkaa. Tämä voidaan varmistaa lopulta vain takaamalla kaupungeille riittävä osuus kaupunkiseuduilla muodostuvasta verotulokasvusta. Lisäksi on huomioitava, että jo ennen ehdotettua uudistusta kaupunkiseutujen on ollut välttämätöntä kasvattaa lainakantaansa asuntotuotantoa ja vetovoimaa lisäävien rakennushankkeiden ja sitä kautta kasvun varmistamiseksi. Tämä kasvava lainakanta jouduttaisiin ehdotetun uudistuksen jälkeen ylläpitämään merkittävästi pienemmällä veropohjalla.

Esitysluonnoksessa kuntien investointitarpeita ei ole juuri lainkaan tarkasteltu kasvukaupunkien näkökulmasta, mitä voidaan pitää merkittävänä puutteena. Uudistuksen ja sen vaikutusten näkökulmasta on erittäin oleellista huomioida, että sote-uudistus ei aiheuta kasvavien kaupunkien investointitarpeeseen käytännössä lainkaan muutoksia. Tästä huolimatta niiden verotulopohja uudistuksen johdosta kuitenkin puolittuu, jolloin suureksi haasteeksi kaupungeissa muodostuu vuosikatteen pitäminen pidemmällä

aikavälillä tasolla, jolla investoinnit kyetään rahoittamaan nykyjärjestelmää vastaavalla tasolla. Ilman tämän merkittävän haasteen korjaamista uudistuksen riskinä on, että se heikentää kaikkien suurten kaupunkien kilpailukykyä ja vaikuttaa tätä kautta koko maan kehitykseen ja hyvinvointiin.

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 X
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

62. Onko eläkkeiden rahoittamisesta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?

- Kyllä X
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

Sote- maakuntien liittäminen lain perusteella Kevan jäsenyhteisöksi sekä sote-maakuntien omistamien tai määräysvallassa olevien yhtiöiden mahdollisuus liittyä Kevan jäsenyhteisöksi on hyvä kehityssuunta. Se mahdollistaa kuntien palveluksesta siirtyvän henkilöstön säilymisen julkisten alojen eläkelain mukaisen eläketurvan piirissä ja säilyttää heidän lisäeläketurvansa. Muutoksen myötä eläkemaksun määräytymisessä on tärkeää huomioida Sote -maakuntien ja valtion etujen turvaamisen lisäksi kuntien etu.

Esitetty tasausmaksu on tarpeellinen. Sen jakautumisperuste maakuntien ja kuntien kesken tulee perustua sen hetkiseen todelliseen eläkemenoon ja siihen, että Kevan kaikki jäsenyhteisöt pystyvät toimimaan kilpailukykyisesti.

Kuntien, kuntayhtymien ja maakuntatyönantajien edunvalvonnan keskittäminen lainsäädännöllä Kunta ja maakuntatyönantajat KT:lle, kuten myös kunta- ja maakuntakonsernin yhtiöiden ja säätiöiden mahdollisuus valita työnantajajärjestökseen Kunta- ja maakuntatyönantajat KT, on kuntien kannalta hyvä ratkaisu. Se lisää työmarkkinakeskusjärjestön vaikuttavuutta. KT Kuntatyönantajalla on vankka kokemus sote-

organisaatioiden edunvalvonnasta ja työmarkkinaneuvotteluista ja tämä asiantuntemus voidaan hyödyntää uudessa työnantajajärjestössä.

Suunnitellut erilliset jaostot kunnille, maakunnille ja yrityksille sekä edustus Kunta ja maakuntatyönantajat KT:n päätöksentekojärjestelmässä ja hallinnossa tuovat luottamusta ja toteuttavat hyvän hallinnon periaatetta.

Uusimaa-laki

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

- kyllä
- kyllä pääosin X
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta Uudenmaan erillisratkaisussa arvioinnin kohteeksi nousee erityisesti integraatio, jota ei hallinnollisesti toteuttaisi sote-järjestämisen osalta Uudellamaalla samalla tavoin kuin muualla Suomessa. Tarkastelukulmana arvioinnissa on kuitenkin asukkaiden palvelujen saatavuuden yhdenvertaisuus eikä hallinnollisten ratkaisujen yhdenvertaisuus. Erikoissairaanhoidon palvelujen saatavuuden yhdenvertaisuus toteutuu ehdotetussa mallissa niin, että esimerkiksi aluekohtaisia hoitajajoukkoja ei ole, vaan erikoissairaanhoidon palvelut tarjotaan yhdenvertaisesti alueesta riippumatta. Vaikka Uudenmaan eri itsehallinnollisten alueiden ja HUSin välinen työnjako ei välttämättä ole kaikilla alueilla samanlainen, asukkaiden yhdenvertaisesta kohtelusta sekä perus- ja erityistason palvelujen toiminnallisesta kokonaisuudesta voitaneen huolehtia.

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

- kyllä
- kyllä pääosin X
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

Esitettyssä mallissa yleinen ja ensisijainen sote-järjestämisvastuu olisi itsehallinnollisilla alueilla myös erikoissairaanhoidon osalta. Tämä vahvistaa perustasoa ja luo edellytyksiä perus- ja erityistason integraatiolle. Toisaalta HUS:n järjestämisvastuulle kuuluvat keskeiset erikoissairaanhoidon tehtävät määriteltäisiin lainsäädännössä, mikä turvaisi erikoissairaanhoidon kokonaisuuden. Lisäksi itsehallinnolliset alueet ja HUS voisivat sopia järjestämisvastuun siirrosta HUSille myös muiden tehtävien osalta järjestämissopimuksella, jonka kriteereistä säädettäisiin lailla.

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 §)?

- Kyllä
- kyllä pääosin X
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

Uuttamaata koskeva sääntely on ehdotusluonnoksessa pääosin erillISRatkaisun loppuraportin mukainen. Laissa säädettäisiin Uudenmaan erillISRatkaisuun perustuvasta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuusta ja sen jakautumisesta Uudenmaan sote-maakuntien, Helsingin kaupungin ja HUS-maakuntayhtymän välillä. Uudenmaan sote-maakunnilla ja Helsingin kaupungilla olisi ensisijainen järjestämisvastuu ja HUSilla järjestämisvastuu lailla tai järjestämssopimuksella sille siirretyistä tehtävistä.

Tampereen kaupunki arvioi, että yhteen järjestäjään perustuvan mallin toimeenpano Uudellamaalla olisi sisältänyt huomattavasti suurempia taloudellisia ja toiminnallisia riskejä. Riskejä voidaan hallita paremmin jakamalla Uusimaa useampaan itsehallinnolliseen alueeseen. Uudenmaan jakaminen turvaa lisäksi asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet itsehallinnollisen alueen toimintaan paremmin kuin tilanteessa, jossa Uusimaa muodostaisi yhden itsehallintoalueen ja päätöksenteko etääntyisi osasta alueen asukkaista liian kauas.

Helsingin kaupunkia koskeva ratkaisu on hyvä lähtökohta suurten kaupunkien erityisaseman tunnistamiselle ja kehittämiselle. Jatkossa tulisi arvioida Helsingin kaupungin mallia ja tarvittaessa mahdollistaa vastaaventyypisiä ratkaisuja myös muiden isojen kaupunkien osalta.

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

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa X

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
- kyllä pääosin X
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

Muutosprosessi on tältä osin suhteellisen selkeä. Tampereen kaupunki kuitenkin haluaa tässäkin yhteydessä todeta, että sote-maakuntien järjestämisvastuulle ole tule siirtää muita kuin nyt lausunnoilla olevassa esityksessä ehdotettuja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtäviä.

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

- kyllä
- kyllä pääosin X
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin X
- ei
- ei kantaa

Oleellista on se, minkä tasoista strategista ohjausta valtio antaa ja tuleeko valtiolta tarvittaessa myös lisärahoitusta sellaisissa tapauksessa, joissa valtion ohjaus edellyttää esim. palvelutason parantamista. Maakuntien tilanteet ovat erilaisia mm. maantieteellisesti ja asukkaiden palvelutarpeiden osalta. Tästä syystä valtion strateginen ohjaus ei voi olla liian yksityiskohtaista ja kaikille maakunnille samanlaista, jolloin maakuntien mahdollisuudet vastata omiin palvelutarpeisiinsa parhailla mahdollisilla toimintatavoilla ja palveluilla vaarantuisivat. Sen sijaan valtion ylätasolla antama strateginen ohjaus esim. sote-palvelujen painopistealueista ja kehittämiskohteista saattaisi olla perusteltua, mutta tässäkin tulisi huomioida maakuntien erityispiirteet.

Valtion ohjauksen tulisi pääsääntöisesti tapahtua rahoituksen sääntelyn ja yhteisten keskeisten maakuntien strategioissa huomioitavien tavoitteiden asettamisen kautta. Sen sijaan keinot tavoitteiden saavuttamisesta tulisi jättää kokonaan maakuntien päätettäväksi. Valtion pitäisi omalta osaltaan myös huolehtia siitä, että maakunnilla olisi realistiset mahdollisuudet saavuttaa valtion ohjauksen asettamat tavoitteet.

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
- kyllä pääosin
- ei pääosin X
- ei
- ei kantaa

Toiminnan ja talouden sekä ennusteiden seuraaminen yhdessä rahoittajan kanssa on erittäin perusteltua. Maakuntien näkökulmasta oleellinen kysymys on kuitenkin se, mikä on neuvottelujen vaikutus käytännössä. Jos esimerkiksi neuvotteluissa todetaan maakunnan erikoissairaanhoidon palvelutarpeiden ja kustannusten kasvaneen seurantavuoden aika merkittävästi edelliseen vuoteen verrattuna ja kuluvan vuoden talousarvion ylittyvän selvästi, niin miten neuvottelujen perusteella toimitaan? Velvoitetaanko maakunta siirtämään määrärahoja muista palveluista erikoissairaanhoidon hoitotakuun toteuttamiseksi, tuleeko valtiolta lisärahaa maakunnan talousarvioon vai voiko valtio antaa luvan hoitotakuun ylittämiseen? Ja miten nämä otetaan huomioon seuraavan vuoden talousarvion valmistelussa?

Seuraavan vuoden budjettivalmistelun aikataulu aiheuttaa omat rajoituksensa neuvottelujen ajankohdalle ja korostaa ennusteiden roolia. Seuraavan vuoden budjettivalmistelun pitää jo kesällä olla pitkällä. Tästä syystä koko kuluvan vuoden ennusteen pitää olla luotettavalla tasolla jo keväällä, jotta ne ehditään huomioida seuraavan vuoden budjettivalmistelussa ja/tai sopeuttamistoimenpiteiden valmistelussa. Neuvottelujen tavoite ja tarkoitus sekä osallistujat tulee olla tarkasti määritelty, jotta neuvotteluista olisi todellista merkitystä. Pelkkä yhteinen toteumaseuranta ei tuo merkittävästi lisäarvoa.

Yhteistyöaluekohtaisesti käytävät neuvottelut perustuisivat ilmeisesti yhteistyöalueiden perustana toimivien yhteistyösopimusten seurantaan. Yhteistyösopimusten rakenne ja tarkkuustaso sekä yhteistyöalueen osallistuvat jäävät epäselviksi valmistelumateriaalissa. Suurin huoli järjestämissopimukseen liittyy siihen, saavatko maakunnat sovittua palveluverkon ja palvelujen järjestämisen näkökulmasta oleellista asioista keskenään. Mikäli maakunnat eivät asioista pysty sopimaan keskenään, päättää Valtioneuvosto sopimuksen sisällöstä. Valtioneuvosto päättää yhteistyösopimuksen sisällöstä myös siinä tapauksessa, ettei sopimus "turvaa riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja". Tällaisissa tilanteissa vuosittaiset seurantaneuvottelut eivät olisi tarkoituksenmukaisia. Lisäksi huolta herättää se, antaako valtio riittävät resurssit, mikäli Valtioneuvosto katsoo, ettei yhteistyöalueen sopimus "turvaa riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja".

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?

- o kyllä
- o kyllä pääosin
- o ei pääosin
- o Ei X
- o ei kantaa

Valtion ohjauksen tulisi tapahtua resurssiohjauksen ja maakuntien strategioissa huomioitavien tavoitteiden ja painopisteiden asettamisessa. Tavoitteiden toteutumista seurattaisiin maakuntien ja ministeriöiden välillä sekä maakuntien yhteistyöalueiden ja ministeriöiden välillä säännöllisesti. Mikäli Valtioneuvosto ohjaisi maakuntia lisäksi keskinäisissä neuvotteluissa, tekisi se ohjausjärjestelmästä epäselvän ja aiheuttaisi mahdollisesti ristiriitoja Valtioneuvoston antaman ohjeistuksen sekä maakuntien toiminnan pohjana olevan strategian ja yhteistyösopimuksen välillä. Lisäksi kesken strategiakauden annettava ohjaus saattaisi johtaa lyhytnäköisiin muutoksiin toiminnassa. Valtioneuvoston aktiivinen ohjaus kesken valtuustokauden kaventaisi myös maakuntien itsehallintoa ja itsemääräämisoikeutta.

Avoin tietojen vaihto ja toiminnan seuranta Valtioneuvoston ja maakuntien välillä on sinänsä perusteltua, mutta yhteydenpitoon ei tulisi sisältyä mahdollisuutta Valtioneuvoston antamaan aktiivisen ohjauksen maakunnille ja yhteistyöalueille.

Uudistuksen vaikutukset

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

Tampereen kaupunki on aiempia sote-uudistuksia koskeneissa lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että uudistukset eivät ole riittävällä tavalla ottaneet huomioon kaupungistumista, suurten kaupunkiseutujen erityispiirteitä tai kaupunkiseutujen kasvavaa merkitystä. Nämä näkökulmat puuttuvat myös nyt lausunnoilla olevasta uudistuksesta sekä sitä koskevasta lainsäädäntöesityksestä. Niin kansainvälisten kuin kansallisten tutkimustenkin mukaan kaupungistumiskehitys kiihtyy edelleen sekä maailmalla että kotimaassa, mikä entisestään lisää kaupunkien painoarvoa myös koko maan hyvinvoinnin turvaajana ja elinvoiman luojina. Esitysluonnoksessa tätä kaupunkien jatkuvasti kasvavaa merkitystä globaalissa taloudessa ei kuitenkaan tunnisteta eikä uudistus siksi parhaalla mahdollisella tavalla edistä suomalaisten kaupunkien kilpailukykyä eikä tue niiden mahdollisuuksia vastata haasteisiin, väestönkasvuun tai kaupungistumisen lieveilmiöihin. Uudistukseen, erityisesti sen rahoitusjärjestelmään sisältyy päinvastoin suuri riski siitä, että kaupunkien tulopohja ja kannusteet esimerkiksi oman elinkeinopolitiikan toteuttamiselle sekä näin globaalisti kilpailukykyisen kaupungin rakentamiseen heikkenevät merkittävästi.

Uudistus heikentää kaupungin verotulokertymän kasvua ja investointikykyä sekä lisää kaupungin riippuvaisuutta valtionrahoituksesta. Uudistus tulee heikentämään suurten kaupunkien kilpailukykyä suhteessa kansainvälisiin kilpailijoihin ja vaikuttaa tätä kautta koko maan kehitykseen. Uudistus vaikuttaa kasvavan kaupungin kykyyn rahoittaa kasvuun tarvittavia investointeja ja lisää rahoituksen epävarmuutta erityisesti pitkällä aikavälillä. Pidemmällä aikavälillä muutos kaupungin talouteen on suuri, koska kunnallisveron ja yhteisöveron leikkausten jälkeen verotulojen vuosittainen euromääräinen kasvu on nykytilannetta pienempää. Uudistuksen suurimmat riskit ovat niissä tekijöissä, jotka vaikuttavat kaupungin tulevaisuuden investointikykyyn.

Vaikutusten arviointi on suurten kaupunkien toimintaedellytyksiin uudistuksen jälkeen jäänyt kaiken kaikkiaan vaillinaiseksi.

80. Onko uudistuksen muutoskustannukset tunnistettu ja arvioitu asianmukaisesti?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- Ei X
- ei kantaa

Uudistuksen toteuttamisesta syntyy merkittäviä muutoskustannuksia, joiden kattaminen haastavassa kuntataloustilanteessa tulee olemaan vaikeaa. On tarkoituksenmukaista, että valtakunnallisen uudistuksen toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset rahoittaa valtio täysimääräisesti. Valtion varaama rahoitus tähän vaikuttaa kuitenkin alimitoitettulta.

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

Edellisen vaalikauden maakunta- ja sote-valmistelun kustannusarviot vaikuttavat perustelluilta ja paikkaansa pitäviltä. On kuitenkin huomattava, että ICT-muutoksen toteuttamiselle, hallituksen esittämä aikataulu sote-maakuntien käynnistymisestä on liian kireä. Se aiheuttaa väistämättä kustannusten nousua ja johtaa joka tapauksessa resurssipulaan. Nyt käynnissä oleva vapaaehtoinen valmistelutyö ei ole rahoitusohjeiden mukaisesti tulevan sote-uudistuksen toimeenpanoa, vaan vapaaehtoisen alueellisen yhteistyön ja yhteisen valmistelun tukemista. Varsinaiseen toimeenpanoon jää siten valmistelevalle suunnittelun ja toteutuksen osalta liian vähän aikaa.

Kuten vaikutusarviossa todetaan, kunnille muutoskustannuksia syntyy esimerkiksi ICT- ja tukipalveluiden uudelleen järjestämisestä, sopimus- ja rahoituskustannuksia voivat nostaa toiminnan siirrosta aiheutuvat volyymimuutokset. Edellä mainitut kustannukset saattavat olla pitkävaikutteisia, sillä esimerkiksi volyymien pienentyminen ei skaalaudu sellaisenaan kuntien palvelumaksuihin. Vaikutusarviossa esitetty 50 miljoonan kustannusarvio on oikean suuntainen, kuitenkin niin, että kuntien muutoksesta aiheutuvat kustannukset on korvattava täysimääräisesti.

Eryteisesti tulisi kiinnittää huomiota siihen, että samaan aikaan ei kansallisesti tehdä merkittäviä muita uudistuksia. Esimerkiksi suunniteltu henkilötunnusuudistus aiheuttaisi merkittävän riskin tietojärjestelmien uudistamistyölle, sekä aiheuttaisi huomattavia kustannuksia niin julkishallinnolle kuin yrityksille.

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

Koska hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on uudistuksen jälkeenkin kuntien tehtävä, sote-maakunnan ja kunnan tulisi yhdessä toteuttaa terveyttä ja hyvinvointia edistäviä digitaalisia ratkaisuja. Digitaalisten ratkaisujen maakunnallinen toteuttaminen edellyttää selkeää ohjausta, vastuiden täsmentämistä ja kansallista rahoitusta.

83. Minkälaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin liittyviä vaikutuksia järjestämisvastuuseen ja ostopalveluihin liittyvästä täsmäntävästä sääntelystä sote-maakunnille aiheutuisi (liittyen esimerkiksi palvelurakenteen muuttumiseen tai palvelutuotannosta aiheutuviin kustannuksiin):

a) vuosina 2021-2022?

-

b) vuosina 2023-2024?

-

c) vuodesta 2025 alkaen?

Julkisen talouden suunnitelma (rahoitusperiaate) tulee ohjaamaan palveluverkon karsintaan ja palveluiden keskittämiseen.

84. Osa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskevista sote-maakunnille siirtyvistä hankintasopimuksista saattaisi olla uusien säännösten nojalla mitättömiä. Sote-maakunta olisi velvollinen korvaamaan palveluntuottajille sopimusten mitätöitymisen takia hyödyttömäksi jäävät investoinnit. Minkälaisia vaikutuksia lakisääteisestä mitättömyydestä aiheutuisi sote-maakunnille tai yksityisille palveluntuottajille?

a) vuosina 2021-2022?

Ei merkittäviä investointeihin liittyviä kustannuksia.

b) vuosina 2023-2024?

Ei merkittäviä kustannuksia.

c) vuodesta 2025 alkaen?

Ei merkittäviä kustannuksia.

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

Kyllä X

ei

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

Vuositasolla noin 250 000 euroa, Kotitori-palveluintegraattorin toteuttama asiakasohjaus.

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

Työntekijöiden koneita ja laitteita vähäisessä määrin, ja investointeja osaamiseen.

Uudistuksen toimeenpanon tuki

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

- sote-integraatio X
- palvelutarpeen arviointi X
- hallinto ja johtaminen X
- Henkilöstösiirrot X
- Talous X
- Omaisuusjärjestelyt X
- tietohallinto ja ICT X
- viestintä ja osallisuus X

muuta, mitä?

Muut kysymykset

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

Sote- ja pela-alue

88. Ehdotus sote-maakuntanne nimeksi.

Pirkanmaan sote- ja pela-alue

89. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

Esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi sote-maakuntien järjestämisvastuulle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät. Tätä perustellaan erityisesti järjestäjäkentän pirstaleisuudella ja tarpeella vahvistaa valtion ohjausta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että pelastustoimen järjestämisessä. Uudistuksen tavoitteena on terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen, palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden lisääminen ja kustannusten kasvun hillintä.

Väestön ikääntymisen, palvelukysynnän kasvun ja julkisen talouden paineiden vuoksi sote-uudistuksen tarve on olemassa. Järjestämisvastuun kokoaminen kuntaa suuremmille toimijoille on pääosin perusteltua etenkin suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella. Uudistus ei Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan tule tällaisenaan kuitenkaan toteuttamaan sille asetettuja tavoitteita.

Uuden hallinnon tason perustaminen ja palveluiden kokoaminen suuremman järjestäjän alle ei automaattisesti paranna palvelua tai yhteistyötä. Tavoitellun yhdenvertaisuuden hintana voikin olla tamperelaisten palvelujen heikkeneminen. Nyt tamperelaisille suunnattujen palvelujen skaalaaminen koskemaan kaikkia pirkanmaalaisia tuskin onnistuu toiminnallisuuden häiriintymättä tai ilman merkittäviä lisäkustannuksia.

Kuntapohjainen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmämme on kansainvälisestikin vertailien toimiva ja kustannustehokas. Suurten kaupunkien ohella nyt esitetyn sote-uudistuksen tavoitteita toteuttavia ja toimivia sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamishankkeita on jo omaehtoisesti kehitetty useilla alueilla kokoamalla järjestämisvastuuta suurempiin yksiköihin, kuten kuntayhtymiin. Nyt esitettyä uudistusta

parempi ratkaisu olisi kuitenkin ollut jatkaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun kokoamista suurempiin kokonaisuuksiin hallitusti ja korjaamalla ongelmia kuntapohjaista nykyjärjestelmää kehittämällä. Myös integraatiota, jota korostetaan keskeisenä keinona uudistuksen tavoitteisiin pääsystä, voidaan edistää ilman maakuntahallintoa. Samoin perusterveydenhuollon vahvistamiseksi ajatellut laaja-alaiset sote-keskukset ovat toteutettavissa ilman uutta hallinnontasoa nykyrakenteessa.

Mikäli uudistus toteutetaan, erityisen tärkeää onkin mahdollistaa sote-maakunnan ja kuntien välisen yhteistyön ja sopimisen sekä tehtävien hoitamisen samaan tapaan kuin yhteistyö kuntien kesken on kuntalain mukaan mahdollista. Sote-maakuntien ja kuntien joustava mahdollisuus sopia tehtävistä on perusteltua myös siksi, että se mahdollistaa maakuntien keskuskaupunkien ja suurimpien kaupunkiseutujen erityisroolin huomioimisen.

Tampereen kaupunki aiempia sote-uudistuksia koskeneissa lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että uudistukset eivät ole riittävällä tavalla ottaneet huomioon kaupungistumista, suurten kaupunkiseutujen erityispiirteitä tai kaupunkiseutujen kasvavaa merkitystä. Niin kansainvälisten kuin kansallisten tutkimustenkin mukaan kaupungistumiskehitys kiihtyy edelleen sekä maailmalla että kotimaassa, mikä entisestään lisää kaupunkien painoarvoa koko maan hyvinvoinnin turvaajina ja elinvoiman luojina. Nämä näkökulmat puuttuvat nyt lausunnoilla olevasta uudistuksesta sekä sitä koskevasta lainsäädäntöesityksestä, eikä uudistus siksi parhaalla mahdollisella tavalla edistä suomalaisten kaupunkien kilpailukykyä tai tue niiden mahdollisuuksia vastata väestönkasvuun tai kaupungistumisen lieveilmiöihin. Uudistukseen, erityisesti sen rahoitusjärjestelmään sisältyy päinvastoin suuri riski siitä, että kaupunkien tulopohja ja kannusteet esimerkiksi oman elinkeinopolitiikan toteuttamiselle sekä kilpailukykyisen kaupungin rakentamiseen heikkenevät oleellisesti. Uudistuksessa olisikin välttämätöntä turvata kaupungeille kannusteet toteuttaa vaikuttavaa elinkeinopolitiikkaa. Tämä voidaan varmistaa lopulta vain takaamalla kaupungeille riittävä osuus kaupunkiseuduilla muodostuvasta verotulokasvusta. Lisäksi on huomioitava, että jo ennen ehdotettua uudistusta kaupunkiseutujen on ollut välttämätöntä kasvattaa lainakantaansa asuntotuotantoa ja vetovoimaa lisäävien rakennushankkeiden ja sitä kautta kasvun varmistamiseksi. Tämä kasvava lainakanta jouduttaisiin ehdotetun uudistuksen jälkeen ylläpitämään merkittävästi pienemmällä veropohjalla. Tampereen kaupunki katsoo, että uudistuksessa tulee turvata myös muille suurille kaupungeille Helsingin ratkaisua mukaileva riittävä lainsäädännöllinen liikkumatila ja taloudelliset resurssit tehtäviensä hoitamiseen.

Uudistuskokonaisuuteen liittyen ovat parlamentaarisen komitean valmisteltavana vuoden 2020 loppuun mennessä maakuntien verotusoikeus ja monikanavarahoituksen purkaminen. Lisäksi parlamentaarisesti valmistellaan samassa aikataulussa aluehallinnon ja monialaisten maakuntien selvitystyö. Tampereen kaupunki katsoo, että näistä valmistelussa olevista esityksistä on erityisesti maakuntien verotusoikeuteen liittyvä selvitys keskeinen koko sote-uudistuskokonaisuuden ja sen vaikutusten näkökulmasta. Mikäli sote-uudistus toteutetaan, ei Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan sote-maakuntien järjestämisvastuulle ole perusteltua siirtää muita kuin nyt lausunnoilla olevassa esityksessä ehdotettuja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtäviä. Lisäksi perusteltua on, että ympäristöterveydenhuollon tehtäviä ei sisällytetä sote-maakunnan tehtäviin.

Pelastustoimen osalta sote-maakunta -lakipaketin lausunnossa on kiinnitetty huomiota pelastustoimen järjestämislain liian yleiseen tasoon. Lakiesityksessä käytännössä siirretään Pirkanmaan pelastuslaitos uudelle järjestäjälle, mutta pelastustoimen uudistaminen ja palvelujen turvaaminen jää keskeneräiseksi. Edelleen on kiinnitetty huomiota ensihoidon palveluiden tuottamiseen sekä pelastustoimen rahoituksen riittämättömyyteen erityisesti ottaen huomioon Tampereen ja Tampereen kaupunkiseudun tuleva kehitys.

Uudistuksen läpiviennin onnistumisen kannalta on myös olennaisen tärkeää, että sote-järjestöjen tekemän työn merkitys tunnustetaan ja sidotaan osaksi tavoitteita jo valmisteluvaiheessa. Lukuisten sote-järjestöjen toimintaedellytysten näkökulmasta erityisen tärkeää on myös löytää selkeä ja läpinäkyvä ratkaisu ja rahoitusmalli hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä tukevaan työhön.

Koulupsykologit ja kuraattorit

Uudistuksessa opiskeluhuollon kuraattori- ja psykologipalvelut koottaisiin nykyistä suurempiin hallinnollisiin yksiköihin sote-maakuntaan. Opiskeluhuollon kuraattorit ja psykologit toimivat nykyään pääosin opetustoimen alaisuudessa. Nykyistä järjestelyä on pidetty hyvänä siinä suhteessa, että palvelujen järjestäjä tuntee oppilaitosympäristön ja myös oppilaiden ja opiskelijoiden tarpeet hyvin. Tampereella koulukuraattori- ja koulupsykologitoiminta on ollut koko sen toiminta-ajan vuodesta 1982 alkaen opetustoimen organisaatiossa. Tuona aikana toimintaa on kehitetty monin tavoin ja luotu toimivat rakenteet kuraattori- ja koulupsykologityölle, jota on toteutettu kiinteästi opetustoimen organisaatioon ja kouluun kuuluvana toimintana.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain ensisijainen tehtävä on yhteisöllinen oppilashuolto, jonka tuloksellinen toteuttaminen edellyttää kuraattoreilta ja psykologeilta kouluyhteisön tuntemista ja tiivistä läsnäoloa kouluyhteisössä. Yhteisöllistä ja yksilökohtaista opiskeluhoitoa ei voi erottaa toisistaan, koska ne muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden. Niiden erottaminen toisistaan on keinotekoisia ja käytännön toimintaa hankaloittavaa. Kuraattorien ja psykologien toimintaa säätelee myös perusopetuslaki ja opetussuunnitelman perusteet oppilas- ja opiskelijahuoltolain ohella. Kuraattorien ja psykologien lakisääteisen tehtävän hoitamisen kannalta on tärkeää kiinteä yhteistyö koulun hallinnon ja perusopetuksen hallinnon kesken. Tampereella tämä on toteutunut hyvin.

Mikä mahdollisesti muuttuisi, jos kuraattorit ja psykologit sijoittuisivat sote-maakuntaan? Koulun arjesta kaukana olevassa maakuntahallinnossa päätettäisiin mm. kuraattorien ja psykologien resursseista, työn suunnittelusta ja toimintatavoista, joista tähän saakka on voitu päättää perusopetuksen hallinnossa ja kouluissa, joissa työ tehdään. Tähän saakka koulujen, opettajien, oppilaiden ja vanhempien palvelutarpeet on voitu ottaa hyvin huomioon. Todellisenä riskinä on, että maakuntahallinnossa kuraattorien ja psykologien työ jäisi irralliseksi suhteessa koulujen, opettajien, oppilaiden ja vanhempien tarpeisiin. Kaikkiaan sote-maakuntahallinto toisi kuraattoreille ja psykologeille lisätyötä, koska koulussa toimittaessa pitäisi kuitenkin edelleenkin olla tiiviissä yhteistyössä koulun hallinnon ja perusopetuksen hallinnon kanssa lakisääteisen tehtävän hoitamisessa. Sote-maakunnasta käsin työskenteleminen saattaisi pikemminkin heikentää kuin lisätä kuraattori- ja psykologipalvelujen tehoa ja laatua.

Kuraattorien ja psykologien sijoittumispaikkaa päätettäessä sote-uudistuksessa tulisi huolellisesti punnita ja arvioida mahdolliset haitat ja hyödyt eri näkökulmat sekä selvittää ensisijaisena vaihtoehtona opetustoimen alaisuudessa pysymistä. Jos muutos kuitenkin etenisi esitetyllä tavalla, tulee käyttää paljon aikaa ja voimavaroja oppilashuoltotyön yhteisöllisen ja yksilöllisen työn suunnitteluun ja valmisteluun uudessa toimintamallissa, jottei menetetä nykyisen hyvin toimivan oppilashuoltotyön vahvuuksia.

90. Muut yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.