

Asia: VN/8871/2019

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

Taustatiedot

Onko vastaaja

kunta

Vastaajatahon virallinen nimi

Kaarinan kaupunki

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi ja mahdolliset yhteystiedot

-

Viranomaisille: Lausuntovastauksen käsitelleen toimielimen nimi ja käsittelypäivämäärä

Kaarinan sosiaali- ja terveyslautakunta 25.8.2020; Kaarinan kaupunginhallitus 7.9.2020

Kysymyksiä uudistuksen tavoitteista

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

Mahdollisesti. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoitteena tulee olla terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen, perustason palveluiden vahvistaminen ja vaikuttavuuden parantaminen.

Kansallisella tasolla suomalaiset tulevat olemaan tasa-arvoisemmassa ja yhdenvertaisemmassa asemassa, jonka johdosta voidaan olettaa hyvinvointi- ja terveyserojen kaventuvan ajan saatossa. Palvelujen yhdenvertaisempi saatavuus voi parantua järjestämisvastuun keskittyessä harvemmillä tahoilla. Osalle tämä saattaa tosin tarkoittaa palvelujen saatavuuden heikentymistä nykytilanteeseen nähden. Keskeistä tulee olemaan resurssiallokaatio sote-maakuntien sisällä, sillä sen avulla tehdään myös valintoja eri palvelujen saatavuuden suhteen.

Esitysluonnoksen logiikka on se, että valtion vahvalla ohjauksella ja yhdenmukaisilla toimintatavoilla terveys- ja hyvinvointierot pienenevät huolimatta palveluiden rahoituksen kasvun hillitsemisestä. Ohjauksen vahvistamisen vaikutusta terveyserojen kaventamiseen on vaikea arvioida varmuudella, mutta todennäköistä on, että yli kymmenen vuotta kestänyt järjestelmäuudistus ja sitä kautta kehittynyt palveluiden kehittämisvelka on suurempi syy hyvinvointierojen kasvulle kuin liian vähäinen valtion ohjaus.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden riippuvuussuhteet kuntien muihin palveluihin, erityisesti sivistys- ja vapaa-aikatoimialojen palveluihin ovat hyvin vahvat. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miten sosiaali- ja terveyspalveluiden irrottaminen hallinnollisesti toiseen, valtion vahvassa ohjauksessa olevaan organisaatioon parantaisi kuntien asukkaiden käytettävissä olevaa palvelukokonaisuutta. Kokonaisuutena ei voida sulkea pois riskiä siitä, että uudistus heikentäisi kuntien asukkaiden asemaa palveluiden käyttäjinä.

Huomattavaa myös on, että uudistuksen ulkopuolelle jää kokonaan työterveyshuolto, jota ei ole tarjolla kaikille kansalaisille, ja jonka kustannuskehitys on kokonaisuuden tasolla huolestuttava. Kaiken kaikkiaan uudistukseen ei kuulu monikanavarahoituksen purkaminen tai yksinkertaistaminen, joka olisi suotavaa kokonaisuuden kannalta.

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?

Esityksellä voidaan kehittää pelastustoimen palvelujen yhdenmukaisuutta valtakunnallisesti. Alueellisesti ja paikallisesti ehdotuksella ei ole todennäköisesti merkitystä.

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

Lakiehdotuksen vaikutuksia on kuvattu kattavasti ja monipuolisesti uuden sote-lainsäädännön valmisteluaineistossa. Aineistossa on tarkasteltu mm. asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia, vaikutuksia demokratian toteutumiseen ja poliittiseen järjestelmään. Vaikutusarvioinnissa on tunnistettu uudistuksen riskit kansanvallan toteutumiselle. Olennaista on, että uudesta organisaatiosta, sen tehtävistä ja asukkaiden vaikutuskanavista viestitään kansantajuisesti. Asiakaslähtöisen viestinnän avulla asukkaat saadaan kiinnostumaan sote-maakunnan toiminnasta ja ymmärtämään sote-maakunnan aseman asukkaiden palvelujen järjestäjänä. Sote-maakunnan tulisi melko muodollisten asukkaiden vaikuttamiskanavien (esim. Kuntalaisaloite) rinnalle kehittää myös matalankynnyksen vaikuttamisen muotoja. Sähköiset palautepalvelut ovat yksi esimerkki näistä.

On kuitenkin huomattava, että sote-palvelujen järjestämisvastuun siirtäminen sote-maakunnille tulee vääjäämättömästi etäännyttämään päätöksentekoa paikalliselta tasolta. Paikallisdemokratia korvataan sosiaali- ja terveyspalveluissa ”aluedemokratialla”. Pitkällä aikavälillä paikallisdemokratian puute tulee todennäköisesti keskittämään palveluita eri alueilla väestökeskittymiin. Kehityksen ajurina toiminee sosiaali- ja terveyspalvelujen kasvavien kustannusten ja rajallisten resurssien ristiriita.

Sote-maakuntien valtionohjaus on merkittävää. Sote-maakuntien demokratiaan perustuva itsehallinto on rajoitettua erityisesti talouden osalta. Sosiaali- ja terveyspalvelujen toiminnalle annetaan kansalliset talousrajoitteet ja mm. sote-maakuntien investointeja ohjataan tiukasti. Esitetyistä syistä on syytä kysyä, vaarantaako tiukka taloudellinen valtionohjaus demokratian

toteutumisen. Kysymys on voi muodostua periaatteellisesti merkittäväksi tilanteessa, jossa valtion myöntämät resurssit eivät riitä turvaamaan sote-maakunnan palvelujen järjestämistehtäviä ja olemassaoloa.

Toiminnallisesti sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö ohjaavat sote-maakuntia tavoitteiden asetannalla ja toimenpide-ehdotuksilla. Tavoitteiden toteutumista ja toimenpide-ehdotusten johdosta ryhdyttyjä toimenpiteitä seurattaisiin vuosittain. Esitysluonnoksesta ei täysin käy ilmi menettelyä, johon ryhdyttäisiin, mikäli sote-maakunta itsehallintonsa nojalla päättäisi olla toteuttamatta ministeriöiden toimenpide-ehdotuksia. Esitykseen kuitenkin sisältyy säädökset siitä, että sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtiovarainministeriö voivat todeta sekä taloudellisin että toiminnallisin perustein, että sote-maakunnalla ei ole enää edellytyksiä huolehtia palveluiden järjestämisestä.

Esitysluonnoksessa todetaan useasti, että kansallisesta ohjauksesta poikkeava toimintatapa, tai sote-maakuntien toisistaan eriävät toteuttamisratkaisut ovat omiaan lisäämään kansalaisten eriarvoisuutta. Oletus siitä, että itsehallinnolliset alueet tekevät lähtökohtaisesti samanlaisia päätöksiä, on ristiriidassa demokratian vahvistamisen pyrkimyksen kanssa.

Kustannusten kasvun hillinnän näkökulmasta sote-maakuntien vahva valtion taloudellinen ohjaus on perusteltua. Taloudellisesta ohjauksesta seuraa kuitenkin aikaa myöten lisääntyvä poliittinen paine sote-maakuntien taloudellisen itsehallinnon vahvistamiseen ja sote-maakuntaveron tai vastaavan käyttöönottoon. Uuden verotustason käyttöönotto lisäisi väistämättä kansalaisten verotaakkaa. On oletettavaa, että verotaakan kasvusta seuraisi uutta sääntelyä, joka voisi johtaa kuntien taloudellisen autonomian heikentämiseen, käytännössä kunnan verotusoikeuden rajoittamiseen. Demokratian, paikallisen itsehallinnon ja läheisyysperiaatteen näkökulmista tällaista kehityskulkua on kaikissa oloissa ja kaikin keinoin syytä välttää.

Esitysluonnoksen keskeinen lähtökohta sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön ja koko valtioneuvoston ohjauksen voimakkaasta vahvistamisesta on rakenteellisesti ristiriidassa itsehallinnon ja paikallisen demokratian toteutumisen kanssa, eikä lähtökohtaa muuttamatta esityksen kansanvaltaisuutta ole mahdollista vahvistaa.

Hallinnollisella uudistuksella ei voida myöskään taata kansalaisten välistä yhdenvertaisuutta sosiaali- ja terveyspalveluissa. Palvelujen saatavuus ja taso tulevat vaihtelemaan tulevaisuudessakin sote-maakunnittain, jotka päättävät itsenäisesti palvelujen laadusta, kattavuudesta ja saatavuudesta lainsäädännön rajoissa.

Kysymyksiä sote-maakuntalaista

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

kyllä pääosin

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

kyllä pääosin

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

kyllä pääosin

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

kyllä

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 pääosin

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

ei pääosin

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

§ 6: Sote-maakunnan rajoitetusta yleisestä toimialasta tulee säätää tiukemmin siten, että sote-maakunnan hoitaakseen ottamat, sen lakisääteisiä tehtäviä tukevat tehtävät eivät saa olla päällekkäisiä tai ristiriidassa muiden viranomaisten, kuten kuntien hoitamien tehtävien kanssa.

§ 14: Esitysluonnoksesta tai sen perusteluista ei käy ilmi, tulisiko maakunnan käydä neuvottelu kunkin alueen kunnan kanssa erikseen, vai neuvotella yksi yhteinen neuvottelutulos alueen kaikkien kuntien kanssa. Verrattuna nykytilanteeseen, jossa yhteistyö kuntatasolla on jatkuvaa, ehdotettu menettely on kankea ja omiaan jättämään yhteistyön hyvin yleispiirteiselle tasolle. Esitetty säännös sote-maakunnan ja kuntien neuvottelusta on perusteltu, mutta neuvottelua ei tulisi toteuttaa perusteluissa esitetyllä tavalla.

§ 32: Pykälässä säädettäisiin sote-maakunnan vaikuttamistoimielimistä. Esitysluonnoksen mukaan vaikuttamistoimielinten jäsenet tulee valita maakunnan kunnissa toimivien vastaavien vaikuttamistoimielinten jäsenistä siten, että kustakin vaikuttamistoimielimestä valitaan vähintään yksi edustaja. Jäsenten valinnan reunaehdoista seuraa ensinnäkin se, että vaikuttamistoimielimistä tulee pienimmilläänkin varsin suuria. Mikäli vaikuttamistoimielinten kokoonpanossa haluttaisiin heijastella väestön määrää eri kunnissa, tulisi niistä väistämättä toimintakyvyn kannalta liian suuria. Maakunnan vaikuttamistoimielinten valintaperusteet tulisi jättää maakuntahallituksen harkintaan.

11. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.

-

Kysymyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista

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

kyllä pääosin

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

ei pääosin

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

ei pääosin

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

ei pääosin

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

kyllä

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

kyllä

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

kyllä pääosin

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

kyllä pääosin

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

kyllä pääosin

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

kyllä pääosin

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

Varsinais-Suomen sote-maakunnan.

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.

§ 8: Pykälässä määritellään sote-maakuntien järjestämisvastuun sisällöstä ja vaatimuksista. Esitetyt järjestämisvastuun vaatimukset ovat perusteltuja. Samalla ne ovat kuitenkin sote-maakunnan taloudellisiin resursseihin sidottuja. Sote-maakunnan järjestämisvastuun toteuttamisessa tulee huomioida, että maakunnalla on riittävät taloudelliset resurssit järjestämistehtävän suorittamiseksi. Pykälään tulee lisätä maininta valtion vastuusta riittävän rahoituksen turvaamisesta. Näin siitä syystä, että riittämätön sote-maakuntien rahoitus voi vaarantaa sosiaali- ja terveyspalvelujen tai pelastustoimen palvelujen järjestämisen.

Lisäksi lainsäädännössä on selkeämmin otettava kantaa siihen, mikä on sote-maakunnan riittävä oma palvelutuotanto. Lakiluonnosten perusteluissa on määritelty sote-maakunnan riittävä oma palvelutuotanto tulkinnanvaraisesti ja epäselvästi. Tämä tulkinnanvaraisuus rajaa sote-maakunnan valtaa päättää sote-järjestämislain 11 § mukaisesta palvelustrategiastaan ja antaa sote-maakunnilta valtaa valtioneuvostolle päättää palvelutuotannon tavoista. Vallansiirron mahdollisuus ja sote-maakuntien itsehallinnon rajaus realisoituu sote-järjestämislakiluonnoksen 36 §.

§ 33: Sote-järjestämislaissa edellytetään, että yhteistyöalueelle on laadittava yhteistyösopimus, jossa sovitaan mm. sote-maakuntien välisestä työnjaosta. Yhteistyösopimuksen laatimisen hallintotehtävistä vastuu on määritelty yliopistosairaalan omaaville sote-maakunnille. Vastuutahot ovat määritelty oikein. Samalla lainsäädäntöön on kuitenkin kirjattava maininta siitä, että yhteistyösopimuksen hallinnointiin ja laadintaan liittyvät tehtävä rahoitetaan yhteistyöalueen maakuntien kesken yhteisesti. Maininta yhteisestä rahoituksesta voidaan tehdä § 33 tai vaihtoehtoisesti lisämomentilla § 55.

§ 36: Pykälässä valtioneuvosto voi päättää yhteistyöalueen sopimuksesta, mikäli a) maakunnat eivät pääse keskenään sopimukseen yhteistyösopimuksen sisällöstä; b) yhteistyösopimus ei turvaa riittävää ja kustannusvaikuttavaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa yhteistyöalueella ja c) jos yhteistyösopimus ei takaa riittävällä tavalla häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumista. Pykälän 2 kohta antaa valtioneuvostolle epämääräistä valtaa, joka on pois maakunnilta. Tulkintaa siitä, mikä on riittävää ja kustannusvaikuttavaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa on käytännössä vaikea yksiselitteisesti tehdä. Lainsäädäntö on tältä osin epäselvää ja tulkinnanvaraista. Esitetystä syystä pykälän 2. kohta tulee poistaa.

§ 49: Sote-järjestämislaissa edellytetään, että yliopistosairaala ylläpitävän sote-maakunnalla tulee olla yhteistyöalueen kattava sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskus. Lainsäädäntöön on lisättävä maininta valmiuskeskuksen rahoituksesta joko siten, että rahoitus toteutetaan yhteistyöalueen maakuntien kesken yhteisesti tai valtion erillisrahoituksena. Maininta yhteisestä rahoituksesta voidaan tehdä § 33 tai vaihtoehtoisesti lisämomentilla § 55.

24. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaita.

Järjestämislain 23 §:ssä säädettäisiin sosiaali- ja terveysministeriön neuvotteluista sote-maakunnan kanssa. Neuvottelujen tarkoituksena olisi ohjata sote-maakuntaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä sekä edistää ministeriöiden ja sote-maakunnan välistä yhteistyötä. Neuvotteluissa sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö voisivat tarvittaessa antaa sote-maakunnalle toimenpide-ehdotuksia. Neuvotteluissa otettaisiin erityisesti huomioon edellisissä neuvotteluissa sovittujen toimenpiteiden ja ministeriöiden toimenpide-ehdotusten toimeenpano sote-maakunnassa sekä sovittujen tavoitteiden toteutuminen.

Neuvottelujen tosiasiallinen merkitys jää pykälässä epäselväksi. Yhtäältä pykälän sanamuodot ovat ohjaavia, mutta toisaalta pykälän perustelujen mukaan neuvottelujen johdosta voitaisiin muun muassa todeta, että sosiaali- ja terveysministeriön on perusteltua tehdä aloite sote-maakunnan arviointimenettelyn käynnistämiseksi. Tämä ilmeisesti koskisi erityisesti sote-maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon tuotantorakennetta. Huomioiden, että edellisen vaalikauden sote-uudistuksessa pyrkimys sosiaali- ja terveydenhuollon tuotantorakenteen kehittämiseksi oli lähes täysin päinvastainen nyt käsitellyssä olevan esitysluonnoksen kanssa, ohjauksen epäselvä asema voi valtion tahtotilasta riippuen johtaa sote-maakunnassa vaikeaan tilanteeseen.

Pykälässä olisi perusteltua säätää selkeämmin ohjauksen, tavoitteiden ja toimenpide-ehdotusten merkityksestä sekä huomioida sote-maakuntalain 2 §:ssä säädettävä sote-maakunnan itsehallinto ja edelleen sote-maakuntalain 7 §:ssä säädettävä sote-maakunnan tehtävä vastata muun muassa palveluiden tuottamistavasta.

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

26. Mikä pitäisi lisätä/mikä pitäisi poistaa?

-

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

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

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

-

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

-

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

-

32. Muut vapaamuotoiset huomiot pelastustoimen järjestämislaista.

Sopimuspalokuntien toimintaedellytykset tulee taata jatkossakin.

Pelastustoimen resursointi tulee varmistaa.

Palvelutasosta tulisi pyytää lausunnot säännöllisesti kunnilta.

Kaupungin kehittyminen tulisi pystyä huomioimaan. Esimerkiksi jos kaavoitetaan suuri teollisuusalue, niin pelastuslaitoksen resurssit tulisi pystyä sopeuttamaan.

Kiinteistöjen vuokraus pitäisi kasvattaa kolmesta vuodesta 10 vuoteen (ainakin uusissa kiinteistöissä)

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 pääosin

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?

ei kantaa

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

-

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

ei pääosin [Erillisratkaisut luovat helposti tilanteita, joissa alueen sisällä syntyy erilaisia hallintorakenteita, jotka vaikeuttavat toimintaa. Lisäksi Uudenmaan erillisratkaisu vaikuttaa siltä, että yhdenvertaisuus eri sote-alueiden kesken kärsii.]

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

ei pääosin

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

ei pääosin [Ratkaisu luo tilanteen, jossa kunnilla ei ole intressiä investoida sote-kiinteistöihin. Tämä tilanne on ollut jo pitkään, ja siksi kiinteistöihin liittyvä korjausvelka kasvaa, ja houkutus yrittää myydä sote-kiinteistöt ulkopuolisille, ja realisoida muu sote-omaisuus, kasvaa.]

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

kyllä pääosin

40. Voimaanpanolain 17 §:n mukaan kunnallisia sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluja tuottavissa organisaatioissa työskentelevä henkilöstö siirtyisi maakuntien palvelukseen liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti. Lisäksi henkilöstö, joka muualla kunnan hallinnossa tai tukipalveluissa tekee pääasiallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä, siirtyisi maakuntien palvelukseen. Onko henkilöstön siirtymisestä esitetty säädettäväksi henkilöstön aseman näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?

kyllä pääosin

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

ei pääosin [Yksityisen palveluntuottajan näkökulmasta sopimusten mitätöinti siitä näkökulmasta, että uusi laki muuttaa palveluiden järjestämisestä koskevaa lakia, ja sote-maakunnalle syntyy lakisääteinen mahdollisuus olla vastaamatta aiemmin tehtyyn sopimukseen kirjatusta sopimussakosta, ei turvaa yksityisen palveluntuottajan asemaa riittävästi.]

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

Ei. Kärkullan tuotannon hajauttaminen osaksi yksittäisten sote-maakuntien toimintaa, tosiasiaassa integroi Kärkullan palvelutuotannon osaksi muuta sote-maakunnan erityishuoltoa. On odotettavaa, että itsehallinnolliset sote-maakunnat haluavat itse määritellä erityishuollon järjestämistavan Kärkullan kuntayhtymän tuotannon hajauttamisen jälkeen. Kunkin sote-maakunnan on tämän jälkeen suunniteltava, miten se järjestää erityishuollon palvelut kielelliset oikeudet turvaten. Varsinais-Suomelle jää Kärkullan pilkkomisesta kustannusvastuita Kärkullan hallinnosta ja asiantuntijatehtävistä samalla kun hallinnoinnin tarve supistuvan tuotannon takia vähenee.

Kärkullan purkamisesta aiheutuvat kustannukset tulee jakaa esitettyä tasaisemmin niiden sote-maakuntien kesken, jotka ovat nykyisin omistajana Kärkullan kuntayhtymässä. Lainsäädäntö tulee tältä osin valmistella uudelleen.

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

ei pääosin [Aikataulu on erityisen kireä niille tuleville sote-maakunnille, joissa ei ole taustalla yhteisiä organisaatorakenteita sekä niitä tukevia talouden ja toiminnan ohjausjärjestelmiä, vaan hyvin pirstaleinen lähtötilanne. Tästä syystä Varsinais-Suomen lähtötilanne on erittäin haasteellinen.]

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

3 §: Sote-palvelujen järjestämisvastuun siirtyminen kunnilta ja kuntayhtymistä sote-maakunnille on esitetty lakiluonnoksessa toteutuvan 1.1.2023. Järjestämisvastuun siirto on mahdollista toteuttaa esitetyn aikataulun mukaisesti alueilla, joissa vastuu sote-palvelujen järjestämisestä on jo siirretty maakuntatasoisille sote-kuntayhtymille. Sen sijaan alueilla, joissa päävastuu sote-palvelujen järjestämisestä on yhä hajautetusti kunnilla ja kuntayhtymillä, uudistuksen toimeenpano ei tule onnistumaan esitetyssä aikataulussa. Varsinais-Suomessa sote-palvelujen järjestämisestä vastaa 31 erillistä organisaatiota ja järjestämisvastuun sekä myös julkisen oman tuotannon integroiminen yhteen lyhyellä aikavälillä muodostuu mahdottomaksi. Kesäkuussa 2020 myönnetty valtionavustukset sote-uudistusta tukevaan vapaaehtoiseen alueellisen valmisteluun kohdentuvat palvelujen sisällölliseen kehittämiseen. Sote-maakunnan hallinnollinen valmistelu käynnistetään vasta, kun lainsäädännöstä on saatu riittävä selvyys. Sote-maakunnan hallinnolliseen valmisteluun tulisi kiireellisesti myöntää erillistä määrärahaa.

Hallinnollinen valmistelu voi tosiasiasa käynnistyä vasta, kun sote-uudistusta koskeva lainsäädäntö on hyväksytty eduskunnassa. Tilanne muodostuu aikataulullisesti haastavaksi. Tämän jälkeenkin aikatauluun liittyviä ongelmia tulee väliaikaisen valmistelutoimielimen toimivallan rajauksista ja mm. tarvittavien julkisten hankintojen vaatimasta ajasta. Lakiluonnoksen mukaan väliaikainen valmistelutoimielin voi tehdä sopimuksia vain määräajaksi vuoden 2023 loppuun asti. Todellisuudessa sote-maakunnan perustamiseen liittyvät hankinnat ja sopimukset mm. tietojärjestelmien osalta edellyttävät valmistelu- ja hankinta-aikaa, sopimusten pysyvyyttä ja ennen kaikkea riittävää rahoitusta. Sote-maakuntien perustamisessa merkittäviä riskejä ovat 1) aikataulun kireys; 2) muutoksen läpiviemiseksi tarkoitetun rahoituksen riittämättömyys ja 3) muutosvaiheessa laadittavien sopimusten määräaikaisuus.

Sote-maakunnan perustamisen rahoitusvastuun todetaan olevan valtiolla (§ 14). Epäselvää kuitenkin on, riittääkö rahoitus kattamaan valmistelun kaikki kulut. Mikäli väliaikaiselle valmistelutoimielimelle myönnetty rahoitus jaetaan tasaisesti väestömäärän mukaisesti eri maakunnille, on odotettavaa, että rahoitus ei tule kattamaan sellaisten maakuntien valmistelukustannuksia, joissa sote-palvelujen järjestämisvastuu on nykyisin hajautettu voimakkaasti kunnille ja kuntayhtymille. Sitä vastoin väestömäärään sidottu rahoitus voi olla ylimitoitettu niillä alueilla, jossa sote on jo integroitu kuntayhtymämallilla maakuntatasoiseksi kokonaisuudeksi. Sote-maakunnan perustamiseen osoitettu valtion rahoitus tulee jakaa alueille siten, että siinä huomioidaan alueiden erilaiset lähtökohdat.

Sote-palvelujen järjestämistäsiirtoon liittyvä hallinnollinen valmistelu ja päätöksenteko tulee toteuttaa pääsääntöisesti sen jälkeen, kun sote-maakunnalla on demokraattisesti valitut päättäjät ja toimivaltainen virkamiesjohto. Mikäli muutosvaiheen riskejä ei oteta huomioon, on odotettavaa, että osassa sote-maakuntia palvelujen järjestäminen ja palvelutuotanto muutosvaiheessa vaarantuu. Riski on vakava ja lainsäätäjän tulee ottaa tämä huomioon.

On epärealistista olettaa, että väliaikainen valmistelutoimielin kykenee kaikilla alueilla sellaiseen valmisteluun ja ennen kaikkea päätöksentekoon, jossa sote-palvelujen järjestäminen siirtyisi riskittömästi ja saumattomasti kunnilta ja kuntayhtymiltä sote-maakunnille. Lainsäätäjän tulee ymmärtää, että valmistelutyön laajuudet eriävät Suomessa voimakkaasti maakunnittain.

§ 22: Sote-maakunnalle siirtyvät kunnista sen järjestämistäsiirtoa varten kuuluva irtaimisto. Irtaimisto siirtyy sote-maakuntaan vastikkeetta. Kuntien irtaimistoon sisältyvät myös osakkeet, mikäli osakeyhtiön tosiasiallinen päätoimiala on sosiaali- ja terveystalouden palvelujen tuottaminen. Osakkeiden siirto ei kuitenkaan koske työterveyshuollon osakkeita. Kuntien irtaimiston siirrosta tulee suorittaa kompensatiota kunnille. Tästä tulee tehdä erilliset kirjaukset lakiin.

§ 23: Voimaantulakilunoksesta on todettu, että sote-maakunta vuokraa sen järjestämistäsiirtoa varten kuuluvat tilat kunnilta vuoden 2025 loppuun asti. Vuokrasopimusta voidaan jatkaa vuodelle sote-maakunnan ilmoituksella. Kunnilla on näin ollen varmuus soten ja pelastustoimen toimitilojen vuokraajasta vain kaksi vuotta uudistuksen voimaantulon jälkeen. Kuntien sote-kiinteistöt muodostavat kunnille taloudellisen riskin. Riski toteutuu, mikäli sote-maakunta keskittää tulevaisuudessa palvelutuotantoansa tai jos kiinteistö muutoin todetaan sote-maakunnassa tarpeettomaksi. Keskittämisen tai muun tehostamisen seurauksena osa kuntien omistamista toimitiloista jää tyhjiksi, ja kunnalle jää liian vähän aikaa reagoida tilanteeseen. On odotettavaa, että esitetty kehityskulku toteutuu ainakin joiltakin osin. Kuntatalouden yleisesti heikon tilanteen takia lainsäädäntöön on tehtävä kirjaukset kuntien kiinteistöriskien kompensatiomenettelystä. Kiinteistöjen vuokraus pitäisi kasvattaa kolmesta vuodesta 10 vuoteen (ainakin uusissa kiinteistöissä).

§ 28: Voimaantulakilunoksesta todetaan, että yksityisen palveluntuottajan kanssa tehty sote-palvelujen hankkimista koskeva sopimus on mitätön, mikäli sopimus ei takaa sote-maakunnalle järjestämistäsiirtoa varten toteuttamisen edellyttämää riittävää omaa palvelutuotantoa. Sopimusten mitätöimistä koskeva kirjaus laissa on ongelmallinen suhteessa lainsäädännön oikeusvarmuusperiaatteen kanssa. Sopimusten mitätöiminen ei pitäisi olla mahdollista taannehtivasti ilman, että vaarannetaan viranomaistoiminnan oikeellisuuden, varmuuden ja päätösten pysyvyyden periaatteita. Sopimusten yksipuolinen mitätöinti voi synnyttää myös korvausvastuita, jotka lopulta ratkaistaan tuomioistuimissa. Mikäli lainsäädännössä halutaan varmistaa, että sote-maakunnilla on jatkossa riittävä oma palvelutuotanto, voidaan sopimusten mitätöinti kohdistaa vain lainsäädännön voimaantulon jälkeen laadittuihin sopimuksiin. Taannehtivaa lainsäädäntöä ei tule valmistella ja tältä osin pykälää tulee muuttaa.

31 §: Kuntayhtymisen jäsenkuntien on katettava kuntayhtymän taseeseen kertynyt alijäämä ennen kuntayhtymän siirtämistä sote-maakuntaan. Ottaen huomioon mm. koronaviruksen aikaansaama alijäämäpaine sairaanhoitopiirille, asettaa se kunnat hyvin hankalaan taloudelliseen tilanteeseen, jossa kuntien pitää vielä ennen soten siirtymistä sote-maakunnille maksaa sairaanhoitopiirille "myötäjaisina" niiden alijäämä. Tämän jälkeen kuntien talous on vielä syvemmissä kuopassa. Alijäämän kattamisveloitteen täyttämiseen tulee osallistua myös valtion. Alijäämäkustannuksia ei voi vyöryttää pelkästään kuntien maksettavaksi.

41 §: Kuntien mahdollisuus hakea korvausta omaisuusjärjestelyistä aiheutuvista välittömistä kustannuksista ei ole riittävä tae kattamaan kuntien omistusoikeuksiin liittyviä riskejä. Erikoissairaanhoidon ja erityshuoltopiirien alijäämän kattamisveloitetta koskeva lainsäädäntö on § 31 osalta valmisteltava uudelleen ja valmistelussa on varmistettava, että kuntien omaisuuksien siirroilla ei vaaranneta kuntien mahdollisuutta vastata niille jäljelle jäävistä tehtävistä. Kuntien näkökulmasta kyse omaisuusjärjestelyistä, joilla voidaan pahimmillaan horjuttaa kunnille perustuslaissa taattua itsehallintoa. Kunnalla on oikeus saada valtiolta korvaus kunnan omaisuuteen kohdistuvien järjestelyjen perusteella kunnalle aiheutuvista välittömistä kustannuksista siltä osin, että välittömien kustannuksista johtuva kunnallisveroprosentin laskennallinen korotustarve ylittää 0,7 prosenttiyksikköä (korvausraja). Tämä korvausraja on liian korkea, sillä kompensatoraja tarkoittaa käytännössä miljoonien eurojen välittömiä kustannuksia. Lisäksi korvausten hakeminen vain välittömistä muutuskustannuksista on ongelmallinen. Nämä kustannukset eivät välttämättä synny kunnalle välittömästi, vaan vasta esim. kiinteistöjen vuokrausveloitteen päättymisen jälkeen, joten korvaushakemuksen aikaa olisi syytä pidentää vuoden 2027 lopusta (§ 42).

§ 53: Pykälässä säädettäisiin kunnan tuloveroprosentista vuonna 2023. Verokattoa ei voi soveltaa, sillä sote-maakuntaan siirtyvällä veron osuudella on katettu kunnan yhteisiä kustannuksia, joiden sopeuttamiseen menee aikaa. Kiinteät kustannukset, kuten tietojärjestelmien kustannukset, eivät jousta alaspäin. Kuntien velat eivät siirry sote-maakunnille. Kunnan oikeus päättää veroprosentistaan kuuluu perustuslaissa turvatuun kunnallisen itsehallinnon ytimeen. Kaikenlainen kunnan verotusoikeuteen puuttuminen merkitsee myös riskiä, että kunnille myönnettyjen lainojen korko nousee.

45. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaannpanolaista.

-

Kysymyksiä maakuntien rahoituslaista

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

kyllä pääosin

47. Valtion rahoituksen taso kullekin varainhoitovuodelle perustuu lähtökohtaisesti sote-maakuntien edellisen vuoden laskennallisiin kustannuksiin. Valtion rahoituksen tasoa korotetaan vuosittain arvioidun palvelutarpeen muutoksen (7§), kustannustason (hintojen) (8 §), tehtävämuutosten (9 §) sekä toteutuneiden kustannusten perusteella (10 §). Palvelutarpeen muutoksen osalta esitykseen sisältyy

valtion rahoituksen kasvua osittain hillitsevä tekijä siten, että arvioidusta tarpeen muutoksesta huomioidaan 80 %:n osuus kolmannelta vuodesta lähtien (36 §). Lisäksi sote-maakunnalla on oikeus lisärahoitukseen, edellyttäen, että lain 11 §:ssä tarkoitettut edellytykset täyttyvät. Onko sote-maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistä?

ei pääosin

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

kyllä

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

ei kantaa

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

kyllä pääosin

b) Onko toistaiseksi pysyvä enimmäismuutostasaus kannatettava?

ei pääosin

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?

-

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

§ 34: Sote-maakuntien rahoitus määräytyy vuonna 2023 kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen talousarvotietojen perusteella korotettuna 1,2 %:lla. Lisäksi vuoden 2023 rahoituksessa huomioidaan sote-maakuntien hintaindeksi sekä sote-maakuntien järjestämismääräyksille kuuluvat muuttuneet tehtävät. Vuoden 2024 rahoitus määräytyy huomioimalla vuoden 2022 talousarvion ja tilinpäätöksen erotus, jonka pohjalta lasketaan vuoden 2023 laskennalliset kustannukset. Vuoden 2023 laskennalliset kustannukset määrittävät vuoden 2024 sote-maakuntien rahoituksen tason. Vuosina 2023 ja 2024 sekä sote-maakunnissa ja kunnissa muodostuu uudistuksesta aiheutuvia siirtymäkustannuksia. Siirtymäkustannuksia syntyy mm. palkkaharmonisaatiosta, voimassa olevien sopimusten päällekkäisyyksistä, palvelutuotannon ja ICT-järjestelmien yhtenäistämistä jne. Näitä syntyy erityisesti niissä maakunnissa, joissa ei ole taustalla yhteistä sote-organisaatiota, jossa olisi em. muutoksia tehty jo aiemmin. Siirtymäajan talousarvion määräytymisperusteissa ei ole huomioitu riittävällä tavalla muutuskustannuksia.

Vuosien 2023 ja 2024 sote-maakuntien rahoituksessa tulee huomioida muutuskustannukset ja tästä on tehtävä kirjaukset lakiin. Poikkeussäännös 36 §, jossa palvelutarpeen 1,2 % lisäkustannukset huomioidaan vuosien 2023 ja 2024 talousarvioissa ei riitä sote-maakunnan perustamiseen ja käynnistämiseen liittyvien siirtymäkustannusten kattamiseen. Siirtymäkustannukset tulevat olemaan merkittäviä niillä alueilla, jossa soten järjestämisvastuu on yhä hajautettuna kunnille ja kuntayhtymille.

53. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista.

§ 4: Sote-maakunnan päätösvalta rahoituksen käytössä. Onko sote-maakunnalla mahdollisuutta edelleen sijoittaa saamaansa yleiskatteellista rahoitusta saadakseen esim. rahoitusmarkkinoilta itselleen tuottoa? Oletettavasti esim. soten osalta edelleen järjestämisvastuullisella Helsingin kaupungilla on käytössä tämä työkalu, vaikka sote eriytetäänkin kirjanpidollisesti emokaupungista. Tällöin sote-maakunnat ja järjestämisvastuunsa säilyttävä Helsinki ovat epätasa-arvoisessa asemassa keskenään.

§7: Palvelutarpeen muutoksen huomioon ottaminen. Ovatko käyttökustannusten kasvun prosentit samat jokaisen sote-maakunnan osalta, vaikka esim. ikääntymisen tuoma väestörakenteen muutos ja siten palvelutarpeen muutos etenee eri alueilla hieman eri aikaan?

Kuntien rahoitusta koskeva lainsäädäntö

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

ei pääosin [On huomattavaa, että yhteisöveron ja kiinteistöveron suhteellinen osuus kuntien verotuloissa kasvaa esitetystä mallissa. Yhteisövero on yleiseen yhteiskunnalliseen taloustilanteeseen reagoiva suhdanneherkkä vero, joten sen suhteellisen osuuden kasvaminen lisää kuntien rahoituksen epävarmuutta. Yhteisöveron merkitys kunnan taloudelle on hyvin erilainen kuntien suuruudesta ja sijainnista riippuen.]

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

ei pääosin

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

§ 25: Lain kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 25 §:ssä säädettäisiin verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Kunnan laskennallista verotuloa laskettaessa otettaisiin huomioon laskennallinen kunnallisvero, kunnan osuus yhteisön tuloverosta sekä 50 prosenttia laskennallisesta kiinteistöverosta. Kiinteistöveron ottamista verotulon tasauksen piiriin ei voi hyväksyä. Kiinteistövero korvaa kasvavien kaupunkien investointitarpeista aiheutuvia menoja. Kaupunkien investoinnit ovat perusteltuja koko kansantalouden kannalta. Uudessa tilanteessa, jossa kaupunkien elinvoimatehtävien rahoitusmahdollisuudet niukkenevat, esitys on erityisen vahingollinen.

57. Muut vapaamuotoiset huomiot kuntien rahoitusta koskevasta lainsäädännöstä.

Lain kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 29 §:ssä säädettäisiin sote-maakuntien perustamisesta ja tehtävien järjestämisvastuun siirrosta vuonna 2023 aiheutuvien taloudellisten vaikutusten rajoittamisesta.

Säädöksen tavoitteena on esityksen perustelujen mukaan uudistusta edeltävän kunnan tulorahoitusaseman säilyttäminen mahdollisimman ennallaan. Lähtökohta on teoreettinen, ja sillä on vakavia vaikutuksia kuntien taloudelliseen asemaan. Uudistuksessa kunnista siirrettäisiin sote-maakunnasta pääsääntöisesti yli 50 %:n osuutta kunnan toiminnasta vastaavat sosiaali- ja terveyspalvelut olettaen, että tämä osuus olisi ikään kuin tasapainossa eikä olisi vaikuttanut kunnan mahdolliseen alijäämään. Kunnan velvollisuus tasapainoiseen taloudenpitoon ja muun muassa kertyneiden alijäämien kattamiseen ei uudistuksessa poistu, vaan mahdollinen ja yhä useammassa kunnassa ja kaupungissa ajankohtainen sopeutustarve kohdistuu voimakkaasti varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen.

Lisäksi uudistuksessa oletetaan, että kuntaan jäävät toiminnot ja kustannukset ovat muuttuvia ja välittömästi sopeutettavissa. Uudistuksesta seuraa kuntiin uutta sopeutustarvetta, koska muutoksesta aiheutuu muutuskustannuksia eikä toimintaa ei tosiasiallisesti pystytä sopeuttamaan uutta tilannetta vastaavaksi. Esimerkiksi kasvavissa kunnissa säilyvät investointitarpeet jatkossakin, mutta puoleen supistuvan kuntatalouden kyky tehdä ja rahoittaa investointeja (lainarahalla) vaikeutuu entisestään.

Lakiehdotusta tulee muuttaa siten, että kunnille korvataan uudistuksesta tosiasiallisesti aiheutuvat kustannukset ja kustannukset tulee huomioida pidemmällä aikavälillä kuin pelkästään uudistuksen voimaantulovuonna.

Verolainsäädäntö

58. Pidätkö maakuntien rahoituksen keräämiseksi esitettyjä verojärjestelmän muutoksia hyväksyttävänä?

ei kantaa

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

-

60. Vapaamuotoiset huomiot verolainsäädännöstä.

-

Maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskeva lainsäädäntö

61. Kunnallista henkilöstöä koskevan lainsäädännön soveltamisalaa ehdotetaan muutettavaksi koskemaan myös maakuntien henkilöstöä. Maakuntien työnantajaedunvalvontaa hoitaisi uudella lailla säädettävä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT. Onko henkilöstön asemasta ja työnantajaedunvalvonnasta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?

kyllä

62. Onko eläkkeiden rahoittamisesta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?

kyllä pääosin

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

Suurena haasteena on siirtyvän henkilöstön erilaisten palkkojen, palvelussuhde-ehtojen, etujen, toimintamallien yms. harmonisointi henkilöstön kannalta oikeudenmukaisesti. Tämä tulee olemaan myös kallista erityisesti niille sote-maakunnille, jossa ei ole taustalla yhteistä sote-organisaatiota, jossa olisi vastaava harmonisointi jo tehtynä.

Uusimaa-laki

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

ei pääosin

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

kyllä pääosin

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

ei pääosin

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

kyllä pääosin [Toiminnan vertailtavuuden kannalta olennaista on vertailussa käytettävä tieto ja menetelmät, joiden tulee olla yhdenmukaisia ja vertailukelpoisia (esim. sote-tietopaketit).]

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

-

69. Vapaamuotoiset huomiot Uudenmaan erillislaista?

-

Yleishallintoa koskevat lait

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

-

71. Vapaamuotoiset huomiot yleishallintoa koskevasta lainsäädännöstä.

-

Kysymyksiä sote-maakuntarakennelaista

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

kyllä pääosin

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

kyllä

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

-

75. Muut vapaamuotoiset huomiot sote-maakuntarakennelaista.

-

Maakuntien ohjaus

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

ei pääosin [Uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta tarvetta on saada aikaiseksi vähemmän järjestämisvastuullisia tahoja, parempi kyky vastata lakisäätöihin tehtäviin ja taloudellisesti vakaampi rahoituspohja. Tässä mallissa valtio rahoittaa sote-maakuntien toiminnan, johon pätee myös ajatus siitä, että se joka rahoittaa, myös ohjaa. Toisaalta tulevien sote-maakuntien tulisi olla demokraattisesti johdettuja itsehallinnollisia yksiköitä, jolloin valtion tiukka ohjaus sotii ajatusta vastaan.]

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

kyllä pääosin

78. Maakuntien ja valtioneuvoston välille suunnitellaan ministeriöiden ja järjestämisvastuussa olevien tahojen vuorovaikutukseen perustuvaa aktiivista ohjausta, joka perustuisi avoimeen näkemysten ja tietojen vaihtoon sekä järjestäjien toiminnan ja talouden jatkuvaluonteiseen arviointiin. Onko ohjausmalli uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltu?

kyllä

Uudistuksen vaikutukset

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

Kuntien ja sote-maakuntien välistä talousriippuvuutta olisi syytä tarkastella enemmän.

On oletettavaa, että sote-maakunnista ainakin osa on taloudellisissa vaikeuksissa. Tämä johtaa rahoitusmekanismin uudelleen tarkasteluun, erityisesti mikäli talousvaikutuksista kärsivät sote-maakunnat ovat ns. suuria maakuntia. Sote-maakuntien rahoitusmalli perustuu alkuvaiheessa siihen rahaan, joka otetaan pois kunnilta, ja jonka valtio kanavoi sote-maakunnille. Jos sote-maakuntien rahat eivät riitä jatkossa, eikä niillä ole verotusoikeutta / on rajalliset tulonmuodostusmahdollisuudet, rahoittaako valtio sote-maakuntien alijäämää vähentämällä mm. kuntien valtionosuuksia?

Vaikutusten arvioinnissa todetaan muun muassa, että samalla kun kuntien tulot ja käyttötalousmenot puoliintuisivat nykyisestä, kuntien taseiden ali- ja ylijäämät sekä velat säilyisivät käytännössä ennallaan. Toisin sanoen, kuntien suhteellinen velkaantuneisuus kaksinkertaistuisi ja mahdolliset taseeseen kertyneet alijäämät jäisivät pääasiassa varhaiskasvatuksesta ja perusopetuksesta sopeutettaviksi. Samalla on huomattava, että kuntien elinvoimakysymyksiin liittyvien investointitarpeiden säilyminen ennallaan edellyttää kuntien lainanhoitokyvyn säilymistä.

Edellä mainitut havainnot ovat oikeita, mutta esitysluonnoksessa ei esitetä toimenpiteitä, jotka korjaisivat kuntataloutta heikentäviä vaikutuksia. Uudistuksesta aiheutuvat muutuskustannukset on korvattava kunnille täysimääräisesti ja ne on huomioitava pidemmällä aikavälillä kuin vain uudistuksen voimaantulovuonna.

80. Onko uudistuksen muutuskustannukset tunnistettu ja arvioitu asianmukaisesti?

ei

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

Varsinais-Suomessa on käynnissä asiakas- ja potilastietojärjestelmien yhtenäistäminen, ja siihen on saatu nyt avustuksia osana ns. rakenneuudistushanketta. Vuonna 2020 selvitetään vielä kertaalleen lähtökohdat ja suuntaviivat muutokselle eli miten järjestelmiä yhtenäistetään. Vuonna 2021 yritetään saada jo jotain konkreettista aikaan. Ohjelmistomaksuja avustus ei kata, mutta työtä kattaa. Omarahoitusosuus pyritään kattamaan omalla työllä, joten riihikuivaa rahaa muutoksessa ei tarvitsisi kunnan hirveästi käyttää. Kehitystyötä pitää tehdä nimenomaan alueella. Yksittäiset kunnat eivät voi toimia yksinään tässä asiassa.

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

Ehdotettuun palvelurakenteeseen liittyen on huomioitava, että tulevat sote-maakunnat ovat erityisesti tietojärjestelmien osalta valmistelutilanteessa kovin erilaisissa asemassa. Varsinais-

Suomessa on tällä hetkellä lukuisa määrä järjestämisvastuullisia tahoja, ja esimerkiksi asiakas- ja potilastietojärjestelmien osalta käytössä suurin piirtein kaikki järjestelmät mitä markkinoilta löytyy. Tietojärjestelmien yhdenmukaistaminen vaatii paljon aikaa ja rahaa, ja vaikuttaa toiminnan ja talouden ohjaamisen ja tiedolla johtamisen kykyyn pitkän aikaa. Muutosprosessi IT-järjestelmissä on suuri, koska mm. talousjärjestelmät ovat tiukasti kiinni asiakas- ja potilastietojärjestelmissä, ja mm. laskutuksen pitää toimia kaikissa vaiheissa.

a) vuosina 2021-2022?

Yhteiskilpailutukset ja -hankinnat kuntien ja kuntayhtymisen lisääntyvät entisestään, jotta siirtyvät sopimukset ovat tulevan sote-maakunnan näkökulmasta hallittavampia.

Nähtäväksi jää, lisääntykö kuntien oman palvelutuotannon osuus ennen sote-maakuntiin siirtymistä osana siirtymiseen varautumista (kuntien heikko taloustilanne ei kannusta palkkaamaan omaa henkilökuntaa).

Valmisteilla olevalle sote-maakunnalle täytyy laatia jonkinlainen alustava palvelustrategia, jossa tehdään valintoja ensimmäisille vuosille oman ja ostopalvelutuotannon osalta.

b) vuosina 2023-2024?

Sote-maakunnan kannalta sillä on käsissään suuri määrä päällekkäisiä sopimuksia, mutta on oletettavaa, että Varsinais-Suomessa ei ole edessä täsmentävän sääntelyn aikaansaamia merkittäviä muutoksia, koska laajoja kokonaisulkoistuksia ei ole tehtynä.

Palvelustrategiaa aletaan toimeenpanna, joka tulee vaikuttamaan olemassa oleviin ja ennen kaikkea valmisteltaviin palveluostoihin.

c) vuodesta 2025 alkaen?

Sote-maakunnan hankintaosaaminen ja sopimuskauden aikainen sopimusten hallinnan osaaminen korostuu. Tähän vaikuttaa merkittävästi sote-maakunnan palvelustrategiassa tehdyt valinnat ja linjaukset.

a) vuosina 2021-2022?

-

b) vuosina 2023-2024?

-

c) vuodesta 2025 alkaen?

-

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

ei

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

-

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

-

Uudistuksen toimeenpanon tuki

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

-

muuta, mitä?

Kaikkiin aiheisiin liittyen tuki alueelliseen toteutukseen on tarpeen.

Muut kysymykset

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

-

88. Ehdotus sote-maakuntanne nimeksi.

Varsinais-Suomen sote-maakunta.

89. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

-

90. Muut yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.

-

Virtanen Riikka

Kaarinan kaupunki - Kaarinan kaupunginhallitus 7.9.2020 § 203, Valmistelija
sosiaali- ja terveysjohtaja Mikko Pakarinen