

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

Salon kaupunki

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi ja mahdolliset yhteystiedot

hallintojohtaja Laura Ala-Hannula, laura.ala-hannula@salo.fi

Viranomaisille: Lausuntovastauksen käsitelleen toimielimen nimi ja käsittelypäivämäärä

Salon kaupunginvaltuusto 21.9.2020

Salon kaupunginhallitus 14.9.2020

Salon sosiaali- ja terveyslautakunta 2.9.2020

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?

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

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan hyvinvointi- ja terveyserojen kasvu on osaltaan johtunut väestöryhmien välisistä eroista terveyspalveluiden käytössä. Luonnoksessa katsotaan, että järjestämisvastuun keskittäminen suuremmille toimijoille on tarkoituksenmukaisin keino parantaa palvelujärjestelmän toimivuutta, ja että asiakkaan ja potilaan mahdollisuuksia riittävien palvelujen

saamiseen parantaa sote-maakunnille säädettävä velvollisuus järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto asukkailleen.

Edelleen esityksen perusteluiden mukaan ihmisten yhdenvertaisuutta heikentävät sosiaali- ja terveyspalveluiden kuntakohtaiset erot, joita tasattaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä vastaavien siirrolla laajemmille itsehallinnollisille alueille eli sote-maakunnille sekä valtion taholta tapahtuvan sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen vahvistamisella.

On kiistatonta, että Suomen hajanainen kuntarakente ja hyvin pienten kuntien suuri määrä on haaste sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiselle. Esitysluonnoksen mukaan haasteeseen vastattaisiin siirtämällä erittäin merkittävä osa julkista taloutta ja kansalaisten lähipalveluita pois paikallisen demokratian ja itsehallinnon piiristä sekä toteuttamalla ensimmäisenä maailmassa sosiaali- ja terveyspalveluiden täydellinen integraatio. Esitysluonnoksen leimallinen piirre on pyrkimys kansallisen ohjauksen erittäin voimakkaaseen vahvistamiseen ja toisaalta alueellisesti erilaisten ratkaisujen tekeminen nähdään kansalaisten eriarvoisuutta lisäävänä toimintana.

Samalla, kun sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä pyritään esityksellä yhtenäistämään, pyritään myös hillitsemään kustannusten kasvua muun muassa vähentämällä kalliita laitospalveluita, lisäämällä avomuotoisia palveluita, kasvattamalla perustason palveluiden tuottavuutta, kokoamalla osaamista ja tiivistämällä palveluverkkoa sekä hyödyntämällä digitalisaatiota ja sähköisiä palveluita. Kustannusten kasvun hillitsemisen vaikutusta terveys- ja hyvinvointierojen kehittymiseen ja palvelujen saatavuuteen on näin yleisellä kuvauksella mahdoton arvioida.

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.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen sote-uudistuksen kaaduttua monilla alueilla aloitettiin kuntien ja kuntayhtymien yhteinen kehittämistyö palveluketjujen toimivuuden ja palvelujen vaikuttavuuden parantamiseksi. Esimerkiksi Varsinais-Suomessa kehittämistyössä ei keskitytä hallintoon, vaan palveluihin ja toimintatapoihin. On odotettavissa, että tämänkaltaisella työllä saavutettaisiin verrattain nopeasti hyviä vaikutuksia. Nyt lausunnolla olevan esitysluonnoksen mukainen massiivinen hallinnollinen uudistus on omiaan vaarantamaan alueilla tehtävän kehitystyön.

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.

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?

Nyt tehty esitys ei sinällään tuo mitään merkittävää uutta pelastustoimen palveluiden kehittämiseen verrattuna nykyiseen 22 kuntien ylläpitämällä pelastustoimeen. Esitys mahdollistaa kuitenkin nykyistä paremmin sen, että yksittäinen laitos voi ottaa vastuu laajemmasta kokonaisuudesta muiden laitosten puolesta, esim. merellinen pelastustoiminta, tilannekuva, kansainvälisen avun vastaanotto tai antaminen. Laajempien vastuiden osalta nyt esitetty viiden eritysvastuualueen rakenne on kannatettava.

Esitys ei varmista pelastustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen synergiaa ensihoitopalveluissa. Synergia on mahdollista hyödyntää jo nykyinsäädännölläkin. Synergian varmistamiseksi tulee pelastustoimen rooli ensihoitopalveluissa säätää tarkemmin, mukaan lukien ensivastopalvelut. Vain säätämällä lailla tai vastaavalla säädöksellä haluttu toteuttamistapa ja roolitus voidaan varmistaa, että Suomeen saadaan samankaltaisiin olosuhteisiin saman tasoinen ensihoitopalvelu. Ilman säädöspohjaa Suomeen syntyy jokaiseen maakuntaan hieman erilainen tapa toteuttaa ensihoitopalvelua. Pelastustoimen rooli ensihoitopalveluissa voi jatkossakin vaihdella 0 ja 100% välillä, riippuen maakunnan tekemistä päätöksistä.

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

Esitysluonnoksessa hyvin merkittävä osa paikallista itsehallintoa sekä talouden että toiminnan näkökulmasta siirretään pois kunnallisen itsehallinnon piiristä. On totta, että niissä kunnissa, joissa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut on siirretty kokonaan kuntayhtymien vastuulle, demokraattinen vaikutusmahdollisuus on jo nykyisin heikko. Sen sijaan kaupunkien asukkaiden kannalta demokratia väistämättä esityksen toteutuessa heikkenisi.

Perustuslakivaliokunta on viime vaalikauden lausunnoissaan (PeVL 26/2017 vp ja PeVL 65/2018) linjannut, että itsehallinnon keskeinen elementti on kansanvaltaisuuden toteutuminen eli päätöksenteon perustuminen vaaleilla valitun ylimmän toimielimen keskeiseen asemaan.

Sote-uudistuksen sisällytetty demokratiamalli noudattaa kunnallishallinnon demokratiaperiaatteita. Menettelyt kansanvaltaisuuden varmistamiseksi ovat pitkälti samoja, mitä ne ovat nykyisin kunnallishallinnossa. Kansainvaltaisuus toteutuu edustuksellisen demokratian kautta. Lisäksi sote-maakunnissa tulee olla vaikuttamistoimielimiä: nuorisvaltuusto, vammaisneuvosto, vanhusneuvosto, kotimaisten kielten lautakunta. Lisäksi lakiluonnoksiin on sisällytetty kansalaisaloiteoikeus sote-maakunnan asukkaille.

Sote-palvelujen järjestämisvastuun siirtäminen sote-maakunnille tulee vääjäämättömästi etäännyttämään päätöksentekoa paikalliselta tasolta. Paikallisdemokratia korvataan sosiaali- ja terveystoimien palveluissa ”aluedemokratialla”. Pitkällä aikavälillä paikallisdemokratian puute tulee todennäköisesti keskittämään fyysisiä palvelupisteitä eri alueilla väestökeskitymiin. Kehityksen ajurina toiminee sosiaali- ja terveystoimien kasvavien kustannusten ja rajallisten resurssien ristiriita sekä sähköisten asiakaspalvelujen kehittyminen.

Sote-maakuntien valtioneuhjaus on lakuluonnosten mukaan 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 näin ollen sote-maakunnan 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.

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?

ei 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?

ei pääosin

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

ei kantaa

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.

§ 15: Pykälässä säädettäisiin sote-maakunnan lainanottovaltuudesta. Lainanottovaltuuden määrittämisessä käytettäisiin muun muassa laskennallisten lainanlyhennysten käsitettä, joka saataisiin jakamalla konsernitaseen lainamäärä kymmenellä. Sote-maakuntalakiesityksen 121 §:ssä säädettäisiin sote-maakunnan talouteen liittyvistä arviointimenettelyn edellytyksistä. Kyseisessä pykälässä laskennalliset lainanlyhennykset saataisiin jakamalla konsernitaseen lainamäärä kahdeksalla. Selvyyden vuoksi olisi perusteltua, että laskennallisten lainanlyhennysten kaava olisi sama eri pykälissä.

§ 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.

§ 121: Pykälässä säädettäisiin sote-maakunnan talouteen liittyvistä arviointimenettelyn edellytyksistä. Arviointimenettelyn käynnistämisen yhtenä kriteerinä olisi konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate, jonka laskennassa käytettäisiin muun muassa laskennallisten lainanlyhennysten käsitettä, joka saataisiin jakamalla konsernitaseen lainamäärä kahdeksalla. Sote-maakuntalakiesityksen 15 §:ssä säädettäisiin sote-maakunnan lainanottovaltuudesta. Kyseisessä pykälässä laskennalliset lainanlyhennykset saataisiin jakamalla konsernitaseen lainamäärä kymmenellä. Selvyyden vuoksi olisi perusteltua, että laskennallisten lainanlyhennysten kaava olisi sama eri pykälissä.

147 §: Pykälässä tulisi olla maininta, että sote maakunnalla tulee olla suojattu johtamistila.

11. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.

-

Kysymyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista

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

ei kantaa

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

ei

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

ei

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

ei pääosin

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

kyllä pääosin

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

kyllä

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

kyllä

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

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

kyllä

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 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) yhteistyösopimuksessa sovittu häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautuminen ja valmius ei ole kokonaisturvallisuuden kannalta riittävää. 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. Lisäksi myös kohdan 3 määritelmä on epätarkka. Lähtökohtana tulee olla varautumisessa se, että varautuminen tulee perustua sote-maakunnan riskeihin ja ughiin eli alueelliseen riskianalyyysiin.

48 §: Sote-maakuntien varautumisen koordinointi sopii erityisen hyvin pelastuslaitoksen tehtäväksi. Tämä tulisi myös pykälätekstissä ja perusteluosassa maininta. Samoin tulisi vahvistaa, että jokaisella viidellä yhteistoiminta-alueella tulee olla yksi 24/7 laajemman kyvykkyyden tilanne/johtokeskus, joka tarvittaessa toimii myös suojatiloista käsin.

49 §: Sote-maakuntien varautumisen koordinointi sopii erityisen hyvin pelastuslaitoksen tehtäväksi. Tämä tulisi myös pykälätekstissä ja perusteluosassa maininta. Samoin tulisi vahvistaa, että jokaisella viidellä yhteistoiminta-alueella tulee olla yksi 24/7 laajemman kyvykkyyden tilanne/johtokeskus, joka tarvittaessa toimii myös suojatiloista käsin.

§ 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 järjestämislaista.

Järjestämislain 6 §:ssä säädettäisiin hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi kunnassa. Samansisältöinen säädös on terveydenhuoltolain (1326/2010) 12 §:ssä, eikä siitä ole tarpeen säätää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa.

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.

Pykälissä 24 ja 24a säädetään sote-maakuntien investoinneista. Sote-maakuntien merkittävien investointien ohjaus ja päätösvalta on esitetyn lainsäädännön mukaan tosiasiallisesti ministeriöillä. Sote-maakuntien mahdollisuudet toteuttaa itsehallintoa ovat tältä osin rajalliset. Investointien tiukka valtionohjaus voi joissakin tapauksissa johtaa ristiriitatilanteisiin sote-maakunnan ja ministeriön välillä ja vaarantaa mm. sote-palvelujen järjestämisvastuun toteutumisen.

Kysymyksiä pelastustoimen järjestämislaista

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

kyllä pääosin

26. Mikä pitäisi lisätä/mikä pitäisi poistaa?

8 § tulisi lisätä kohta 9 seuraavasti: tavoitteet sopimuspalokuntatoiminnan toimintaedellytysten turvaamiseksi

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

kyllä pääosin

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

kyllä pääosin

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

Yleistä:

Kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen muodostelmien kehittämisessä on huomioitava niiden integroituminen pelastuslaitosten päivittäisen toimintaan kaikilla tasoilla. On tärkeätä hyödyntää kansainvälisiin pelastustoimintatehtäviin koulutettua henkilöstöä ja niihin tehtäviin hankittua kalustoa nykyistä paremmin kotimaan valmiudessa. Lisäksi on tärkeätä tehokkaammin kehittää ja integroida kansainvälisen pelastustoimintaosaamisen pelastustoimen nykyiseen koulutusjärjestelmään.

Pelastustoiminnan valmiuden ylläpitoon voisi rajata pelastuslaitoksen kotimaan tehtäväkenttään ja siten voidaan kansainvälisen pelastustoiminnan toimintoja koota yhteen tai useampaan maakuntaan. Ulkomaille annettava avunanto voidaan suunnitella siten, että pelastustoimeen kuuluva apu voidaan lähettää erityisesti Suomen lähialueille mutta myös tarpeen mukaan esimerkiksi yhdessä muiden Pohjoismaiden kanssa globaalisesti EU rahoitusta hyödyntäen. Jos maakunnat itse, tai yhteistyössä jonkun toisen maakunnan kanssa, kehittävät omia toiminnallisia kokonaisuuksiaan erikoistilanteita varten, voidaan niitä hyödyntää ensisijaisesti omassa maakunnassa, mutta tarvittaessa myös koko Suomen alueella ja kansainvälisesti.

Esitys:

Seuraavat valmiudet voitaisiin jatkossa jonkun yksittäisen maakunnan tai useamman maakunnan yhteistyössä kehittää sekä kansallisesti, että kansainvälisesti hyödynnettäväksi:

- Rauniopelastusmuodostelma HUSAR/MUSAR , raskas pelastaminen, kuuntelu , etsintä, tuenta, läpäisy, nostot, siirrot, majoitus-/johtamisen tukikapasiteetti (RDC/OSOCC). Kaluston ja osaamisen hyödyntäminen.
- Teknisen avun muodostelma TAST, ICT, information management, asiantuntijoiden ja välineistön käyttäminen muiden valmiuksien tukena, esim. RDC/OSOCC HNS-tilanteissa tai konsulikomennuskunnan tukena "Joint Response Team".
- Tulvavalusto (tulvamoduulit, suurtehopumput), yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa on erittäin tärkeitä kansallisen valmiuden kannalta.
- CBRN -torjuntakalusto (kemikaalionnettomuudet/kontit, CBRN moduulina tai yhdistettynä toiseen moduuliin). Huomioiden meneillään oleva CBRN -strategiatyötä.
- Logistiikka- ja helikopterikalusto sekä RPAS (lennokit). RPAS -valmiuksia tulisi kehittää tiiviissä viranomaisyhteistyössä siten, että niitä voidaan hyödyntää muiden moduulien tukena (esim. USAR, CBRN). Luotava prosessit kopterien käyttöön/rutiinitasolle. Rajan ja pv:n kuljetuskaluston hyödyntäminen. Huom: RPAS-valmiuksien kehittämisessä otettava huomioon poliisin meneillään oleva projekti ja kansallisen RPAS-työryhmän työ.
- Suuret metsäpalot ja niiden johtaminen, tukitoimintojen tuottaminen kv. asiantuntijapoolista. Lentosammutustoiminta metsäpalojen sammutuksessa ja kv-avun vastaanottaminen.
- Arviointivalmiudet (arviointiin erikoistuneet asiantuntijat), mm. valmiudet kriittisen infrastruktuurin suojeluun.
- HNS (Host Nation Support) -valmiudet. Koostuvat koulutetusta henkilöstöstä kaikissa laitoksissa. HNS-tuki pelastustoiminnan johtajalle. Voidaan käyttää myös kotimaan avun tilanteissa.
- Materiaaliapuvaimiudet. Mahdolliset materiaaliapupaketit (pääsääntöisesti kv. tilanteisiin mutta myös kotimaan tilanteisiin) Synergioiden löytäminen viranomaisyhteistyön kautta kuten esimerkiksi isot varastot (HVK ja SPR).
- Pelastustoiminta terrori-iskutilanteissa.
- MIRG-toiminta ja öljyntorjunta. Molemmissa tarvitaan tiivistä viranomaisyhteistyötä, sillä asiat ovat toisen viranomaisen johtovastuulla.

- Varastot: Suomen kansainvälisen pelastustoimen kalustoa olisi hyvä varastoida, huoltaa ja ylläpitää mahdollisimman lähellä Hki-Vantaan kansainvälistä lentokenttää.
- Koulutus: Kaikki kansainväliseen pelastustoimintaan liittyvää koulutusta olisi hyvä keskittää yhteen paikkaan, esimerkiksi Helsingin pelastuskoululle.

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

Yleistä:

Host Nation Support -toiminnalla (HNS) tai isäntävaltion tuella tarkoitetaan apua vastaanottavan tai lähettävän maan taikka komission valmius- ja avustusvaiheessa toteuttamia toimia ennakoitavien esteiden poistamiseksi unionin mekanismin välityksellä tarjottavalta kansainväliseltä avulta. HNS-mallia sovelletaan myös tilanteisiin, joissa toimitaan meripelastusviranomaisen, ympäristöviranomaisen tai terveysviranomaisen johtovastuulla. Kansainvälisen avun maahantuloon ja maastalähtöön liittyy monta prosessia liittyen:

- Avun pyytämiseen
- Henkilöiden rajanylitykseen
- Tavaroiden, kaluston ja materiaalin hätäaputuonti Suomeen
- Yleiset järjestelyt vastaanottojärjestelyt eri onnettomuustyypeissä, pelastustoiminta, meripelastustilanne, alusöljy- ja kemikaalivahingot, terveyttä uhkaavat tilanteet
- Maastalähtöprosessiin
- Turvallisuustekijöihin
- Viestintäjärjestelmiin
- Tiedottamiseen
- Raportointiin ja operaatiosta oppimiseen

Muun muassa nämä prosessit vaativat laajaa suunnittelua ja koordinoitua eri viranomaisten välillä monella eri tasolla. Lisäksi tämä vaatii nimettyä henkilöstöä, koulutusta ja kalustoa sekä näiden ylläpitoa ja edelleen kehittämistä.

Esitys:

Koska kansainvälisen avunannon ja vastaanottamisen edellyttämät toiminnot vaativat paljon suunnittelua ja suunnitelmien ylläpitoa sekä laaja-alaista viranomaisyhteistyöosaamista tätä toimintoa olisi tarkoituksenmukaista siirtää yhden maakunnan vastuulle kokonaisuudessaan. Varsinais-Suomen pelastuslaitoksella on parhaillaan meneillään Host Nation Support (HNS) eli Pelastustoimen toimintamallit kansainvälisen avun vastaanottamiseksi -hanke, jonka ensisijaisena tavoitteena on kehittää pelastuslaitokselle isäntämaan tukitoimien toimintamallia sekä koulutuskokonaisuutta. Lisäksi tavoitteena on kehittää Varsinais-Suomen pelastuslaitoksesta

valtakunnallisesti vahva asiantuntija isäntämaan tukitoimiin liittyvissä asioissa. Näillä perusteilla voi todeta, että olisi tarpeellista koota kansainvälisen avunannon ja vastaanottamisen edellyttämät toiminnot Varsinais-Suomen maakuntaan.

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

5 §: Kohdan 1 tilanne – ja johtokeskusjärjestelyt tulee toteuttaa siten, että viidellä yhteistoiminta-alueella on kullakin yksi laajemman kyvykkyyden tilannekeskus. Lounaisen alueen keskus tulee sijoittaa Turkuun. Varsinais-Suomen pelastuslaitos voi huolehtia joko kohdan 3 merellisen pelastustoiminnan kokonaisuudesta tai sitten kohdan 4 merialueen öljyvahinkojen torjunta rannikolla ja saaristossa kokonaisuudesta tai kohdan 5 pelastustoimeen kuuluvan kansainvälisen avun antamisen tai vastaanottamisen edellyttämästä erityisvalmiudesta

6 §: pelastustoimen palvelutasopäätös. päätöksen valmistelu ja päätösprosessiin tulee sitouttaa myös alueen kunnat mukaan. Vähimmäisvaatimuksena on lausunto tai kuuleminen ennen päätöstä.

7 §: Aluehallintovirastolla ei ole käytännön roolia pelastustoimen ohjauksessa ja valvonnassa. Sisäministeriö voi huolehtia näistä tehtävistä keskitetysti.

8 §: Muutoksen yhteydessä tulee saada pelastustoimen yhteiset ICT järjestelmät, jotka tukevat Valtakunnallisia tavoitteita ja niiden operatiivista toteuttamista, sekä tavoitteiden toteutumisen seuranta.

9 §: Neuvottelukunnan kokoonpanoissa tulee huomioida pelastuslaitosten edustus riittävällä painoarvolla. Edustus tulee olla kaikilta viideltä yhteistoiminta alueelta ja sen keskus pelastuslaitoksesta.

13 §: Muutoksen yhteydessä tulee saada pelastustoimen yhteiset ICT järjestelmät, jotka tukevat seuranta- ja arviointivelvollisuutta

14 §: Aluehallintovirastolla ei ole mitään käytännön roolia pelastustoimen arvioinnissa vaan Sisäministeriö voi huolehtia näistä tehtävistä keskitetysti

18 §: Aluehallintovirastolla ei ole mitään käytännön roolia pelastustoimen palvelutason valvonnassa, vaan Sisäministeriö voi huolehtia näistä tehtävistä keskitetysti

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?

ei

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 kantaa

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

ei

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

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

ei

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

kyllä pääosin

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

ei

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

Eivät turvaa. Kärkullan tuotannon hajauttaminen osaksi yksittäisten sote-maakuntien toimintaa, tosiasiassa integroi Kärkullan palvelutuotannon osaksi muuta sote-maakunnan erityishuoltoa. On odotettavaa, että itsehallinnolliset sote-maakunnat haluavat itse määritellä erityishuollon järjestämistävän 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

44. Voimaannpanolain 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 esitetystä aikataulusta. 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 kohdentuu palvelujen sisäiseen kehittämiseen. Sote-maakunnan hallinnollinen valmistelu käynnistetään vasta, kun lainsäädännöstä on saatu riittävä selvyys. Sote-maakunnan hallinnolliseen valmisteluun ei ole myöskään toistaiseksi myönnetty erillistä määrärahaa. Lisäksi on odotettavaa, että kunnat eivät tule enää rahoittamaan omista budjeteistaan sote-maakunnan perustamiseen liittyvää valmistelua eikä muitakaan merkittäviä sote-investointeja mm. ict-järjestelmiin.

Hallinnollinen valmistelu voi tosiasiaassa 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 toteuttamisen 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 tarkoitettun rahoituksen riittämättömyys ja 3. muutosvaiheessa laadittavien sopimusten määräaikaisuus.

Sote-maakunnan perustamisen rahoitusvastuu todetaan olevan § 14 valtiolla. 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 järjestämisvastuun siirtoon 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.

Lain voimaantuloa on esitetyistä syistä siirrettävä ja väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävät § 9 tulee rajata voimakkaammin pelkästään toimeenpanon liittyvän päätöksenteon valmisteluun. 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 järjestämisvastuulle 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: Voimaantulakiluonnoksessa on todettu, että sote-maakunta vuokraa sen järjestämisvastuulle kuuluvat tilat kunnilta vuoden 2025 loppuun asti. Vuokrasopimusta voidaan jatkaa vuodella sote-maakunnan ilmoituksella. Kunnilla on näin ollen varmuus soten ja pelastustoimen toimitilojen vuokraajasta vain kolme vuotta uudistuksen voimaantulon jälkeen. Kuntien sote-kiinteistöt muodostavat kunnille taloudellisen riskin. Riski realisoituu, 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. On odotettavaa, että esitetty kehityskulku toteutuu ainakin joiltakin osin. Kuntatalouden yleisesti heikon tilanteen takia lainsäädäntöön on tehtävä kirjaukset kuntien kiinteistöriskien kompensatiomenettelystä.

§ 28: Voimaantulakiluonnoksessa todetaan, että yksityisen palveluntuottajan kanssa tehty sote-palvelujen hankkimista koskeva sopimus on mitätön, mikäli sopimus ei takaa sote-maakunnalle järjestämisvastuun 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 voimaantumisen jälkeen laadittuihin sopimuksiin. Taannehtivaa lainsäädäntöä ei tule valmistella ja tältä osin pykälää tulee muuttaa.

§ 31: Lakiluonnoksen mukaan sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien taseeseen kertyneet alijäämät tulee kattaa ennen kuin kuntayhtymät siirretään sote-maakuntaan. Vuoden 2020 koronatilanteen takia sairaanhoitopiireille on muodostumassa lisää alijäämää ja samalla yleinen taloustilanne kunnissa heikkenee. Alijäämän kattamisvelvoitteen täyttämiseen tulee osallistua myös valtion. Alijäämäkustannuksia ei voi vyöryttää pelkästään kuntien maksettavaksi.

§ 41 mainittu kuntien mahdollisuus hakea korvausta omaisuusjärjestelyistä aiheutuvista välittömistä kustannuksista ei ole riittävä tae kattamaan kuntien omistusoikeuksiin liittyviä riskejä. Erikoissairaanhoidon ja erityishuoltopiirien alijäämän kattamisvelvoitetta 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. Korvausten hakeminen vain välittömistä muutuskustannuksista on lisäksi ongelmallinen. Sote-maakunnan perustaminen ja soten järjestämisvastuun siirrot kunnista aiheuttavat kustannuksia, jotka eivät näy välttämättä kunnille välittömästi, vaan vasta esim. kiinteistöjen vuokrausvelvoitteen päättymisen jälkeen, Korvaushakemuksen tasoa tulee nostaa ja aikaa on syytä pidentää vuoden 2027 lopusta (§ 42).

§ 53: Pykälässä säädettäisiin kunnan tuloveroprosentista vuonna 2023. Verokattoa ei voi soveltaa: 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.

Osa kunnista on kehittänyt lähihistoriassa sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja investoinut myös uusiin kiinteistöihin. Kuntien velkojen takaisinmaksu vaikeutuu oleellisesti kuntien supistuvalla verotulopohjalla. Tosiasiallisesti sote-sektorille kuuluvat kuntien investointeihin liittyvät velat tulee siirtää valtion rahoitettavaksi sosiaali- ja terveydenhuollon muun rahoitusvastuun mukana.

Kunnan oikeus päättää veroprosentistaan kuuluu perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon ytimeen. Kaikenlainen kunnan verotusoikeuteen puuttuminen merkitsee myös riskiä, että kunnille myönnettyjen lainojen korko nousee.

Kansainvälisten ja kotimaisten rahoittajien näkökulmasta suomalaiset kunnat ovat Suomen valtion ohella ns. 0-riskiluokkaa, joka mahdollistaa laajapohjaisen rahoituksen saatavuuden ja edulliset lainamarginaalit. Kuntien rahoituksen säännöksiä määritettäessä tulee siten varmistaa kuntien 0-riskiaseman säilyttäminen.

Esitys vaikuttaa kuntien tulorahoitukseen, mutta velkaa/vieraasta pääomaa ei muuteta. Tämä vaikuttaa merkittävästi kuntien taseeseen. Kuntien lainasopimuksissa saattaa olla ehtoja, jotka saattavat uudistuksen myötä asettaa kunnille rahoitukseen liittyviä haasteita. Toimenpiteitä määritettäessä ei tule lisätä kuntien rahoitukseen liittyviä riskejä.

Kuntien verotusoikeuden rajaaminen edes tilapäisesti voi johtaa merkittävään ja pysyvään asukkaiden itsehallinnon kustannuksia lisäävään sääntelyriskin realisoitumiseen. Sääntelyriski realisoituu, mikäli kunnan veropohjaan nojautuva nykyinen nollariskiominaisuus vaihtuu kohonneeksi riskipainoksi, kun kansainvälisessä sääntelyssä kunnan verokatto tulkitaan kunnan verotuksen perustuslaillisen suojan heikennykseksi.

45. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaapanolaista.

-

Kysymyksiä maakuntien rahoituslaista

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

kyllä pääosin

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

ei pääosin

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

kyllä pääosin

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

-

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?

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.

§ 34: Sote-maakuntien rahoitus määräytyy vuonna 2023 kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen talousarvioletietojen perusteella korotettuna 1,2 %:lla. Lisäksi vuoden 2023 rahoituksessa huomioidaan sote-maakuntien hintaindeksi sekä sote-maakuntien järjestämistä vastuulle 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 yhtenäistämisestä jne. Siirtymäajan talousarvion määräytymisperusteissa ole huomioitu riittävällä tavalla muutuskustannuksia. Vuosien 2023 ja 2024 sote-maakuntien rahoituksessa tulee huomioida muutuskustannukset ja tästä on tehtävä kirjaukset lakiin. Poikkeussäännös 36 §, jossa palvelutarpeen 1,2 % lisäkustannukset huomioidaan vuosien 2023 ja 2024 talousarvioissa ei riitä sote-maakunnan perustamiseen ja käynnistämiseen liittyvien siirtymäkustannusten kattamiseen. Siirtymäkustannukset tulevat olemaan merkittäviä niillä alueilla, jossa soten järjestämistä vastuu on yhä hajautettuna kunnille ja kuntayhtymille.

53. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista.

-

Kuntien rahoitusta koskeva lainsäädäntö

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

ei pääosin

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

-

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 säädetäisiin 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 järjestämistä vastaavien 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.

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

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

91 b: Pykälässä säädettäisiin kunnan tuloveroprosentin ilmoittamiseen liittyvistä tilapäisistä säännöksistä. Tässä lausunnossa viitataan vastaukseen nro 44. Kunnan tuloveroprosentin tilapäistäkään rajoittamista ei tule toteuttaa.

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?

ei kantaa

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

-

Uusimaa-laki

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

ei kantaa

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

ei kantaa

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

ei kantaa

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

ei kantaa

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

-

69. Vapaamuotoiset huomiot Uudenmaan erillislaista?

-

Yleishallintoa koskevat lait

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

-

71. Vapaamuotoiset huomiot yleishallintoa koskevasta lainsäädännöstä.

-

Kysymyksiä sote-maakuntarakennelaista

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

kyllä pääosin

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

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?

ei pääosin

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

ei kantaa

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

ei kantaa

Uudistuksen vaikutukset

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

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

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?

-

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?

Sote-maakuntien perustamiseen liittyvät ICT-kustannukset voidaan lähtökohtaisesti arvioida olevan samaa suuruusluokkaa kuin edellisen hallituskauden sote- ja maakuntauudistuksessa. Pääosa ICT-kustannuksista syntyi edellisellä hallituskaudella sote-palvelujen ict-järjestelmistä. Laskelmissa tulee kuitenkin arvioida, mikä osa arvoiduista kustannuksista kohdentui muuhun kuin sote-palvelujen ja toimialariippumattomiin ICT-kustannuksiin. Lisäksi arvioissa tulee varmistaa, että arvioissa on huomioitu ICT-kustannusten yleinen hintakehitys

ICT:n vaikutusarvioissa on tiedostettu tiedonhallinnan ja ICT-järjestelmien konsolidointityön laajuus, korkeat kustannukset ja sen vaatima aika niin tulevan sote-maakunnan kuin kuntienkin näkökulmasta. Merkittävä ongelma on, että vaikutusarvioiden huomiot eivät näy lakiluonnoksessa, sote-uudistuksen valmistelun riittävänä rahoituksena ja kuntien muutuskustannusten kompensatioina. Lakiluonnoksessa esitetty sote-uudistuksen voimaantulon aikataulu ja säädökset rahoituksesta sekä päätökset soten vapaaehtoisen valmistelun valtioavustuksista synnyttävät sote-maakuntien perustamiselle heikot lähtökohdat. Aikataulu sote-maakuntien perustamiselle on selvästi liian kireä ja uudistuksen läpiviemiselle osoitettu rahoitus on merkittävässä määrin riittämätöntä niille maakunnille, jossa sote-palvelujen järjestäminen on yhä hajautettua.

Vaikutusarvioissa on todettu, että uudistuksen toteuttaminen edellyttää riittävästi aikaa, jotta toiminnan jatkuvuus voidaan soten järjestämisvastuun siirtymisessä varmistaa. Vaikutusarvioiden

mukaan ICT-järjestelmien valmisteluun tulisi varata aikaa 2-4 vuotta, ennen järjestämisvastuun aloittamista. Päätelmä on aikataulullisesti lähellä oikeaa, mutta ongelma on, että ennen järjestämisvastuun siirtoa ICT-järjestelmien uudistamisen rahoitus on riittämätöntä. Riittävää rahoitusvastuuta ei kannu uudistuksen käynnistämisen aikana valtio ja kunnilla ei ole intressiä investoida sellaisiin ICT-järjestelmiin, jotka eivät liity niihin palveluihin, joista kunnilla on tulevaisuudessa järjestämisvastuu. ICT-järjestelmien uudistaminen sote-maakuntaan ja järjestelmien konsolidoinnit edellyttävät käytännössä tietojen yhdenmukaistamista, järjestelmähankintoja ja uusien järjestelmien käyttöönottoja organisaatiossa. Uusien järjestelmien hankintoihin valtion myöntämät rahoitukset ovat riittämättömiä. Esiitetty ongelma on ratkaistavissa ensivaiheessa osoittamalla riittävästi valtion rahoitusta kunnille ja sote-kuntayhtymille ICT-järjestelmien uudistamiseen ja konsolidointiin siirtymäaikana. Toisessa vaiheessa, sote-uudista koskevan lainsäädännön hyväksymisen jälkeen, on varmistettava, että riittävä valtion rahoitus jatkuu myös sote-maakunnille. Saman aikaisesti valtion tulee huomioida, että kunnille jää maksettavaksi alas skaalautumattomia ICT-järjestelmiä ja lisenssejä. Nämä muutoskustannukset tulee kompensoida kunnille.

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

-

a) vuosina 2021-2022?

-

b) vuosina 2023-2024?

-

c) vuodesta 2025 alkaen?

-

a) vuosina 2021-2022?

Mikäli sopimusten mitätöinnillä tarkoitetaan laajojen kokonaisulkoistusten mitätöintiä, vaikutuksia ei ole Varsinais-Suomessa. Varsinais-Suomessa kokonaisulkoistuksia ei ole toteutettu missään kunnassa.

b) vuosina 2023-2024?

Ks. vastaus a)

c) vuodesta 2025 alkaen?

Ks. vastaus a)

85. a) Tulisiko arvionne mukaan sote-maakunnille 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 maakuntauudistuksen alueelliseen toteutukseen?

sote-integraatio

muuta, mitä?

Kaikkiin edellä mainittuihin asiakointiin.

Muut kysymykset

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

Sote-maakuna voidaan korvata käsitteellä sote-alue.

88. Ehdotus sote-maakuntanne nimeksi.

Varsinais-Suomen sote-maakunta.

89. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

Salon kaupunki antaa sosiaali- ja terveysministeriölle seuraavan lausunnon:

Salon kaupunki katsoo, että sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtäminen suuremmille hartioille on tarpeellista ja perusteltua. Sote-uudistus tulee pyrkiä toteuttamaan aikataulussaan, vaikka ympäröivän maailman haasteet kuten korona-pandemia saattaa vaikeuttaa uudistuksen läpiviemistä. Erityistä huomiota tulee kiinnittää kuntien rahoituksen turvaamiseen ja huolehtia siitä, että uudistuksen myötä yksikään kunta ei joudu entistä tukalampaan taloustilanteeseen. Uudistus on kunnianhimoinen ja nyt lausunnonlaivaan lainsäädäntöön liittyy paljon ongelmallisia kohtia, joiden ratkomiseen tulee lausuntokierroksen jälkeen panostaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on Suomen historian suurin hallinnonuudistus, joka toteutuessaan muuttaisi koko suomalaista hallintojärjestelmää merkittäväällä tavalla. Se vaikuttaa erittäin keskeisesti erityisesti kuntiin sekä kunnalliseen itsehallintoon. Lausunnoilla nyt oleva hallituksen esitys poikkeaa jossain määrin aiempien hallituskausien esityksistä.

Lähtökohtana on kuitenkin edelleen uuden hallinnontason eli sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä vastaavan itsehallinnollisen tason (sote-maakunnat) muodostaminen. Maakuntien perustamisessa on kyse kokonaisvaltaisesta järjestelmämuutoksesta, jolla on monen tyyppisiä, mittavia ja vaikeasti ennakoitavia seurauksia ja vaikutuksia. On epätodennäköistä, että uudistukselle aiemmin asetetut tavoitteet esimerkiksi kustannusten kasvun hillinnästä tulevat toteutumaan.

Uudistusta on valmisteltu hyvin monivaiheisena prosessina ja siitä on ollut hankalaa muodostaa kokonaiskuvaa. Erityisesti uudistuksen rahoitusmallista sekä taloudellisista vaikutuksista kokonaiskuvan muodostaminen on edelleen käytännössä mahdotonta.

Uudistuksen merkitys ja suuruusluokka huomioon ottaen olisi ollut ensiarvoisen tärkeää, että valtioneuvosto olisi tarjonnut kunnille ja muille keskeisille sidosryhmille tosiasiallisen mahdollisuuden osallistua uudistusta koskevaan valmisteluun. Tällaista mahdollisuutta ei kuitenkaan ole ollut.

Esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi itsehallintoalueille vähemmän tehtäviä kuin viime hallituskaudella, mikä samoin kuin Uudenmaan erillisratkaisu, pienentää uudistuksen toteutumisen riskejä.

Salon kaupungin näkökulmasta sote-uudistuksen merkittävin muutos liittyy peruskunnan rahoitusmallissa tapahtuviin muutoksiin. Tältä osin Salon kaupunki pitää välttämättömänä, että sotemaakunnan rahoituksen määräytymiskriteerejä ja niiden painotusta tarkastellaan ja muutetaan jatkovalmistelun yhteydessä.

Uudistuksessa kuntien kustannuksia on määrä siirtyä maakunnille noin 19,1 miljardia euroa vuoden 2020 tasolla. Kuntien tuloja alennetaan koko maan tasolla siirtyviä kustannuksia vastaavasti. Kuntien valtionosuuksia ja veromenetysten kompensatiota vähennetään. Lisäksi kuntien osuutta yhteisöveron tuotosta ja kunnallisveroa pienennetään.

Uudistuksen seurauksena rahojen riittämisen kokonaisuuteen liittyvät vielä maakuntien rahoitus, omaisuuden siirtojen vaikutus ja uudistuksen muutoskustannukset. Tulee varmistaa, että muutos ei heikennä kuntien asemaa, kun kuntien tulee edelleen vastata suhteellisesti suuremmasta velan määrästä, aikaisemmin mahdollisesti taseeseen kertyneistä alijäämistä ja kiinteistöihin liittyvistä epävarmuustekijöistä.

Lisäksi Salon kaupunki kiinnittää huomiota siihen, että talouden muuttunut toimintaympäristö on tuonut uusia, huomattavia riskejä uudistuksen toteuttamisen näkökulmasta. Jo yksin sote-uudistus

aiheuttaa Salon kaupungin sekä muiden kuntien tulevien vuosien talouteen poikkeuksellista epävarmuutta. Tätä epävarmuutta lisää huomattavasti vallitseva koronaviruspandemia, joka on jo aiheuttanut kunnille suuria 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 vielä pitkään, jolloin voimavarat soteuudistuksen toimeenpanoon ovat kunnissa varsin rajalliset.

On epätodennäköistä, että hyvän lainsäädäntötavan edellyttämä huolellinen valmistelu ja vaikutusten arviointi sekä toimeenpano olisivat toteutettavissa esitetystä aikataulusta.

Salon kaupunki kiinnittää lisäksi huomioita seuraaviin, kaupungin näkökulmasta keskeisiin esitysluonnoksen kysymyksiin.

Valtakunnallinen sote-uudistuskokonaisuus

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. Nyt esitetulle uudistukselle vaihtoehtoinen ratkaisu olisi kuitenkin ollut jatkaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun kokoamista suurempiin kokonaisuuksiin hallitusti ja korjaamalla ongelmia kuntapohjaista nykyjärjestelmää kehittämällä. Salon kaupungin näkökulmasta tämä on erityisen valitettavaa mm. siitä syystä, että Salossa on jo 1.1.2009 alkaen tehdyn kymmenen kunnan kuntaliitoksen seurauksena toiminut vahva peruskunta, jonka hallintoa ja rakennetta on johdonmukaisesti kehitetty vastaamaan toimintaympäristön muutoksien asettamia haasteita.

Uudistukseen, erityisesti sen rahoitusjärjestelmään sisältyy suuri riski siitä, että kaupunkien tulopohja ja kannusteet esimerkiksi oman elinkeinopolitiikan toteuttamiselle sekä kilpailukykyisen kaupungin rakentamiseen heikkenevät oleellisesti.

Uudistus vaikuttaa kuntien toimivaltaan ja tehtäviin merkittävästi. Tällä hetkellä kunnilla on mahdollisuus laajojen monitoimialaisten kokonaisuuksien johtamiseen ja monipuolisen keinovalikoiman tarkoituksenmukaiseen hyödyntämiseen, kun sosiaali- ja terveyspalvelut on integroitu muihin hyvinvointipalveluihin sekä laaja-alaisesti terveyttä edistäviin palveluihin ja

koulutukseen. Salon kaupunki kiinnittääkin aiempien sote-uudistuksesta annettujen lausuntojen mukaisesti huomiota siihen, että nykyinen järjestelmä, jossa kunnilla on laaja toimivalta ja tehtävät, on laajasti ymmärrettynä osa maamme hyvinvoinnin perustaa sekä kansainvälisesti korkeatasoisen suomalaisen hyvinvoinnin merkittävä selittäjä. Uudistus ei tuo tästä näkökulmasta lisäarvoa, kun sen myötä tehtävät ja vastuu pirstoutuvat useamman hallinnontason hoidettavaksi. Monimutkaistuvassa ja kaupungistuvassa maailmassa tarve laajojen kokonaisuuksien hallintaan korostuu, kaupunkien ja kasvukeskusten merkitys kasvaa ja samoin kasvaa tarve vahvistaa niiden edellytyksiä menestyä. Nyt esitetyn uudistuksen riskinä on, että se päinvastoin vaikeuttaa kaupungeissa väestönkasvun ja maahanmuuton haasteisiin vastaamista, väestön terveyden ja hyvinvoinnin ja elinvoiman edistämistä sekä eriytymiskehityksen torjumista.

Poikkeusoloissa sosiaali- ja terveydenhuollon ja kunnan muiden palvelujen välinen saumaton yhteistyö sekä integraatio on erityisen tärkeää. Uudistettaessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä tulee huolehtia siitä, että tätä ei vaaranneta. Nyt esitetyn uuden hallinnon tason perustaminen ja palvelujen kokoaminen suuremman järjestäjän alle ei Salon kaupungin näkemyksen mukaan automaattisesti paranna palvelua tai yhteistyötä.

Kuntapohjainen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmämme on kansainvälisestikin vertaillen toimiva ja kustannustehokas. Salon sekä muiden kaupunkien ohella nyt esitetyn sote-uudistuksen tavoitteita toteuttavia ja toimivia sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamishankkeita on jo omaehtoisesti kehitetty useilla alueilla kokoamalla järjestämistä suurempiin yksiköihin, kuten kuntayhtymiin. Tämä on osoitus siitä, että palvelujen järjestämistä suuremman vastuun siirtäminen yksiköihin, kuten kuntayhtymiin, on mahdollista toteuttaa myös ilman uuden hallinnon tason ja sote-maakuntien perustamista. Näin sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen voisi jatkua välittömästi nykytilanteen puitteissa ja paikalliset olosuhteet huomioon ottaen.

Myös integraatiota, jota korostetaan keskeisenä keinona uudistuksen tavoitteisiin pääsystä, voidaan edistää ilman maakuntahallintoa ja valtion

rahoitusta. Samoin perusterveydenhuollon vahvistamiseksi ajatellut laaja-alaiset sote-keskukset ovat toteutettavissa ilman uutta hallinnon tasoa ja nykyisellä rakenteella.

Salon kaupunki katsoo, että hallituksen esitysluonnosta on muutettava siten, että oppilas- ja opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluiden järjestäminen säädetään nykyiseen tapaan kuntien tehtäväksi ja kunnilla säilyy oikeus päättää palveluiden järjestämisestä. Esitysluonnoksessa ei ole otettu huomioon opiskeluhuollon ennaltaehkäisevää ja yhteisöllistä vaikutusta. Hyvinvointi, oppimisen edistäminen ja ongelmien ehkäisy muuttuisivat uudistuksessa vain ongelmien korjaamiseksi ja yhteisöllisyys tilattavaksi vastaanottopalveluksi. Opiskelijoilla on oikeus yksilölliseen opiskelijahuoltoon.

Vaikuttavan opiskeluhuollon toteutuminen edellyttää, että psykologit ja kuraattorit työskentelevät kouluissa ja oppilaitoksissa mahdollisimman lähellä oppilaita ja opettajia kiinteänä osana

kouluyhteisöä ja koulumaailman arkea ymmärtäen. Kynnys hakeutua palveluihin on matala, kun opiskeluhuollon henkilökunta on tuttua ja lähellä. Koulukiusaamisen ehkäiseminen, muu ryhmien kanssa työskentely sekä opettajien konsultointi edellyttävät, että opiskeluhoitohenkilöstö tuntee oppilaat ja opettajat sekä kunkin koulun kulttuurin.

Uudistuksen yhteydessä on huolehdittava myös pelastustoimen nykyisen palvelutason säilymisestä sekä turvattava VPK:n toimintaedellytykset.

Uudistuksen aikataulua ja toimeenpanoa koskevat ehdotukset

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. Uudellamaalla asetettaisiin lisäksi väliaikainen HUS-valmisteluryhmä, jonka tehtävänä olisi valmistella ehdotus HUS-maakuntayhtymän perussopimukseksi huhtikuuhun 2022 mennessä.

Maakuntien perustaminen ja niiden toiminnan käynnistäminen on erittäin

mittava muutosprosessi, joka edellyttää kunnilta, myös Salolta, 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 on huolimatta siitä, että uudistuksen riskien voidaan katsoa olevan aiempien hallituskausien soteuudistuksia jossain määrin pienempiä. Riskejä vähentävät niin Uudenmaan erillisratkaisu kuin se, että esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi maakuntien vastuulle rajatumpi määrä tehtäviä kuin edellisellä hallituskaudella.

Salon kaupunki kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että

uudistusta suunnitellaan toimeenpantavaksi keskellä koronaviruspandemiaa, jolla on ollut ja tulee olemaan vielä pitkään merkittäviä vaikutuksia niin kuntien talouteen kuin käytössä oleviin resursseihin. Vallitseva pandemia on lisännyt kuntatalouden epävarmuutta merkittävästi ja lisäksi on

otettava huomioon, että kuntatalouden tilanne oli jo ennen pandemiaa varsin heikko. Kuntatalouden kestävyysnäkökulmasta uudistuksen toteuttamisajankohta onkin erityisen haastava. Koronaviruspandemia on johtanut taloudellisen kriisin ohella erittäin suureen sosiaaliseen ja terveydenhuollon kriisiin. Tämän johdosta kuntien ja sairaanhoitopiirien palvelu- ja hallintojärjestelmät ovat kuormittuneet merkittävästi.

Pandemia tulee mitä ilmeisimmin jatkumaan ja vaikuttamaan sekä kansallisesti että paikallisesti monin tavoin vielä pitkään. Tilanne tulee jatkossakin kuormittamaan kuntia ja kuntayhtymiä, erityisesti sosiaali-

ja terveydenhuoltoa, ja kuntien voimavarat sote-uudistukseen valmistautumiseen sekä sen toimeenpanoon tulevat olemaan hyvin rajalliset.

Edellä mainituista syistä Salon kaupunki pitää esitettyä aikataulua kireänä sekä toimeenpanon että eduskuntakäsittelyn osalta

ja kantaa erityistä huolta siitä, että hyvän lainsäädäntötavan edellyttämä huolellinen valmistelu, vaikutusten arviointi ja huolellinen toimeenpano olisivat toteutettavissa esitettyssä aikataulussa.

Uudistuskokonaisuuteen liittyvät, valmisteilla olevat selvitykset

Uudistuskokonaisuuteen liittyen parlamentaarisen komitean valmisteltavana on vuoden 2020 loppuun mennessä maakuntien verotusoikeus ja monikanavarahoituksen purkaminen. Lisäksi parlamentaarisesti valmistellaan aluehallinnon ja monialaisten maakuntien selvitystyö 31.12.2020 mennessä.

Salon kaupunki toteaa, että näistä valmistelussa olevista esityksistä on erityisesti maakuntien verotusoikeuteen liittyvän selvityksen merkitys keskeinen ja sen puuttuminen nyt lausunnoilla olevasta esityksestä vaikeuttaa merkittävästi sekä uudistuksen kokonaistaloudellisten vaikutusten arviointia että esitetyn rahoitusjärjestelmän arviointia vaikutuksineen.

Mikäli sote-uudistus toteutetaan, ei Salon kaupungin näkemyksen mukaan sote-maakuntien järjestämistä vastuulle ole perusteltua myöhemmässäkään vaiheessa siirtää muita kuin nyt lausunnoilla olevassa esityksessä ehdotettuja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtäviä.

Palvelujen tuottamista, hankintaa ja ostopalveluita koskevat ehdotukset

Lisäksi Salon kaupunki kiinnittää huomiota sosiaali- ja terveystalouden tuottamista, hankintaa ja osto-palveluita koskeviin säädöshdotuksiin ja

kysymyksiin. Ehdotuksessa säädettäisiin täsmällisemmin sotemaakunnan järjestämismallista sekä tarkkarajaisemmin palvelujen

hankkimisesta yksityisiltä palvelutuottajilta sekä vuokratyövoiman käytöstä.

Kuntalaki lähtee järjestämismallista, jossa kunnalla ei ole varsinaista tuottamismallia, vaan se voi päättää tuottamistavasta. Jatkossa järjestämismallin 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 sekä se, tuleeko esitys edellyttämään sellaisten palvelujen niin sanottua kotiuttamista takaisin julkisen järjestäjän (maakunta/Salon kaupunki) tuottamismallille, jotka tällä hetkellä hankitaan ostopalveluna, mutta lakiesityksen mukaan arvioidaan olevan 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.

Rahoitus ja vaikutukset kuntatalouteen

Salon kaupungin näkökulmasta 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 järjestämismallin siirtoa itsehallintoalueille.

Lisäksi ne tuovat poikkeuksellista epävarmuutta niin Salon kuin muiden kuntien tulevien vuosien talouteen tilanteessa, jossa epävarmuus on jo erityisesti koronaviruspandemian johdosta merkittävästi heikentynyt. Salon kaupungin talouteen vaikutukset ovat merkittävät. Uudistus vähentää yleisesti verotuloja ja investointimahdollisuuksia sekä lisää kaupungin riippuvuutta valtionosuusjärjestelmän vaikutuksista.

Eryteisesti pitkällä 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 ja uudistuksen epävarmat taloudelliset vaikutukset ja riskit, jotka eivät ole tiedossa. 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 tulopohjalla.

Esityksen mukaan sote-maakuntien rahoitus perustuisi valtion rahoitukseen. Sote-maakunnille ei ainakaan toistaiseksi ehdoteta verotusoikeutta. Maakuntiin kohdistuisi myös varsin tiukkaa valtion-ohjausta. Niiden kanssa vuosittain käytävissä neuvotteluissa ohjattaisiin sotemaakuntaa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistehtävässä. Neuvotteluissa olisi mahdollisuus antaa toimenpide-ehdotuksia koskien esimerkiksi tuotantorakennetta, vähäistä suurempia palveluhankintoja, vuokratyövoimaa sekä investointeja, jotka esitysluonnoksen mukaan olisivat luvanvaraisia ja tiukasti säänneltyjä. Valtio tulisi ohjaamaan tiiviisti myös Salon sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä ja investointeja.

Valtionohjaus olisi varsin voimakasta, myös maakunnan operatiivista toimintaa koskeissa kysymyksissä, mikä ei ole uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltua. Vahva valtionohjaus on ristiriidassa maakunnan vahvaa järjestämistä korostavan tavoitteen kanssa.

Jatkovalmistelussa on huolehdittava, että tulevilla maakunnilla on käytössään riittävät talous- ja henkilöresurssit uudistuksen läpiviemiseen koronapandemian keskellä

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjän rahoitusta koskevat ehdotukset

Salon kaupungin näkemyksen mukaan esitetyt sotemaakunnan rahoituksen määräytymiskriteerit ovat vähintäänkin ongelmalliset. Suurin osa eli noin 80 prosenttia yleiskatteisesta rahoituksesta määräytyisi sairastavuuteen ja sosioekonomisiin tekijöihin perustuvan sotepalvelukertoimen perusteella. Asukasmäärän perusteella (euroa/ asukas) määräytyisi vain vajaa 15 prosenttia rahoituksesta. Hyvin pieni osa (alle 4 prosenttia) rahoituksesta määräytyisi vieraskielisyyden ja asukastiheyden perusteella.

Määräytymiskriteerit poikkeavat myös merkittävästi nykyisistä valtion sosiaali- ja terveystalouden rahoituskriteereistä sekä edellisellä vaalikaudella ehdotetun sote- ja maakuntauudistuksen määräytymiskriteereistä. Tällä hetkellä sairastavuuden perusteella määräytyy noin 23 prosenttia rahoituksesta ja asukas- ja ikärakennepohjaisesti noin 68 prosenttia rahoituksesta.

Salon kaupungin näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveystalouden järjestäjän rahoituksen määräytymiskriteereissä tulee painottaa nykyistä

enemmän asukasmäärää ja ikärakennetta. Lisäksi kriteereissä tulisi huomioida paremmin kaupunkiseuduille tyypilliset sosiaali- ja terveystalouden kustannukset, kuten esimerkiksi paljon palvelua tarvitsevien määrä (muun muassa pienituloisten perheiden lasten osuus, alhaisen koulutustaustan omaavien osuus, työttömyysaste, yksinhuoltajakotitalouksien osuus, maahanmuuttajataustaisten osuus), asunnottomuus ja segregaaation torjunta.

Esityksen mukaan sote-maakuntien rahoituksessa huomioidaan vuosittain etukäteen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvu 80 prosenttisesti, kustannustason nousu sekä sote-maakuntien mahdolliset uudet tehtävät. Rahoitus tarkistetaan koko maan tasolla jälkikäteen vastaamaan toteutuneita sote-kustannuksia, jotta sote-maakunnilla on edellytykset hoitaa niille osoitetut tehtävät. Sote-maakunnille rahoitus kuitenkin kohdistuisi rahoituslain määräytymiskriteerijoiden mukaisesti laskennallisena rahoituksena, eikä tarkistuksessa arvioitaisi laskennallisen rahoituksen riittävyyttä yksittäisen sote-maakunnan tehtävien hoitamiseen. Salon kaupungin näkemyksen mukaan toteutuneet kustannukset tulisi huomioida maakuntakohtaisesti, jotta turvataan sote-palvelujen riittävä rahoitus toteutuneisiin kustannuksiin perustuen.

Esityksen mukaan valtio ohjaa voimakkaasti maakuntien investointeja. Maakuntien mahdollisuus rahoittaa taseessaan olevien kiinteistöjen peruskorjausta sekä uudisrakentamista on valtion kanssa käytävien neuvottelujen varassa, koska valtiolta tarvitaan hyväksyntä pitkäaikaiseen lainanottoon. Tämä hankaloittaa erittäin merkittävästi maakuntien mahdollisuuksia pitkän tähtäimen investointisuunnitteluun. Lisäksi tämä saattaa toimia kannusteena toteuttaa peruskorjaus- ja uudisrakennushankkeita muutoin kuin omaan taseeseen.

Peruskunnan rahoitusmallia koskevat ehdotukset ja muutokset

Uudistuksella olisi valtava vaikutus kuntien talouteen: talouden volyyymi puolittuu ja puolet veropohjasta leikataan valtion veropohjaksi. Salon kaupunki pitää esitystä tältä osin huolestuttavana, sillä niin Salon kuin muiden kehittyvien kaupunkien veropohjan merkittävä pienentyminen tulee vaikeuttamaan oleellisesti kaupunkiseutujen kasvun

ja elinvoiman takaavien investointien rahoitusta. Uudistuksen ja sen vaikutusten näkökulmasta on erittäin oleellista huomioida, että sote-uudistus ei aiheuta kaupunkien investointitarpeeseen käytännössä lainkaan muutoksia. Tästä huolimatta niiden rahoitus pohja uudistuksen johdosta kuitenkin vähenee, jolloin suureksi haasteeksi kaupungeissa muodostuu vuosikatteen pitäminen

pidemmällä aikavälillä tasolla, jolla investoinnit kyetään rahoittamaan nykyjärjestelmää vastaavalla tasolla.

Uudistuksessa tulee ottaa huomioon myös kaupunkien antamat takaukset sellaisille toimijoille, jotka ovat uudistuksen kohteena. Toiminnan siirtyessä kaupungilta pois ja takausten mahdollisesti jäädessä kaupungille, kohdistuu näihin sellaisia riskejä, jotka toteutuessaan vaikuttaa huomattavasti kaupungin talouteen.

Merkittävä haaste kaupungille on jo nykytilanteessa kuntalain edellyttämä alijäämän kattamisvelvoite. Lain mukaan taseessa oleva alijäämä on katettava asianomaisen tilivuoden tilinpäätöksen hyväksymisvuotta seuraavien neljän vuoden aikana. Maakunnassa taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään kahden vuoden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamista seuraavan vuoden alusta lukien. Alijäämän kattamisvelvoite siis tiukentuu entisestään jo alun perin haastavassa tilanteessa. Erittäin suuren lisähaasteen kaupungin talouteen tuo myös se seikka, että sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa ennen kuin kuntayhtymä siirtyy sote-maakuntaan.

Salon kaupungin näkemyksen mukaan kuntien tasausvähennysrajaa tulisi madaltaa. Esityksessä ehdotettu verotuloihin pohjautuvan valtionosuuksien kuntien välisen tasauksen tasausvähennysraja 10 prosenttia on liian kireä esityksessä ehdotettuun kuntien puolittuvaan veropohjaan nähden sekä kehitykseen tähtäävien kaupunkien investointitarpeiden kasvu huomioiden.

Uudistuksessa kuntien veropohjaa heikennettäisiin lisäksi leikkaamalla kuntien saamaa osuutta yhteisöveron tuotosta nykytasosta kolmanneksella. Salon kaupunki pitää tärkeänä, että kuntien yhteisöveropohjasta leikattava taso määritetään euromääräisenä ja selvästi lakiesityksessä ehdotettua noin 0,6 miljardia euroa matalammaksi.

Uudistus muuttaa merkittävästi kuntien valtionosuusrahoituksen määräytymisperusteita. Esitysluonnoksen mukaan pääosa valtionosuusrahoituksesta voi jatkossa perustua erilaisiin sote-uudistuksen muutosvaikutuksia tasaaviin mekanismeihin. Tämä heikentäisi merkittävästi kuntien rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyyttä. Salon kaupunki painottaa, että sote-uudistuksen vuoksi toteutettavat kuntien talouden tasausmekanismit tulee toteuttaa muutoin kuin osana kuntien peruspalvelutuotantoon tarkoitettua valtionosuusjärjestelmää. Uudistuksen tulisi tavoitella kustannusneutraaliutta nykyjärjestelmään nähden.

Salon kaupunki kiinnittää lisäksi huomiota kunnilta valtiolle

siirtyvän tulopohjan perusteena oleviin tilastoituihin kuntakohtaisiin sote-kustannuksiin. Esityksen mukaan kustannukset laskettaisiin vuoden 2021 tilinpäätöstietojen ja vuoden 2022 talousarviotietojen perusteella.

Keskiarvo-tiedon 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 terveyspalvelujen 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 hoitojonojen 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.

Salon kaupungin näkemyksen mukaan sote-maakuntakohtaisissa kustannuksissa tulee olemaan runsaasti satunnaisvaihtelua ja lakiesitystä tulee tältä osin muuttua.

Uudistuksen kokonaistaloudelliset vaikutukset

Uudistuksen kokonaistaloudellisten vaikutusten arviointi on erittäin haasteellista, eikä vaikutuksia ole esityksessä tarkasteltu juuri laajemmin

kuin aiemmissa, sote-uudistusta koskeneissa hallituksen esityksissä. Kokonaistaloudellisten vaikutusten osalta haaste on myös se, että talouden näkökulmasta keskeinen osa uudistuskokonaisuutta, maakuntaveron käyttöön ottoa koskeva parlamentaarinen selvitys, valmistuu vasta vuoden 2020 lopussa.

Uudistus sisältää lisäksi riskejä, jotka toteutuessaan vaikuttavat negatiivisesti kaupungin talouteen, turvallisuuteen, kilpailukykyyn ja vetovoiman kehittämiseen sekä salolaisten palveluihin ja niiden toimivuuteen.

Myöskään uudistuksen kustannussäästövaikutuksia tai vaikutuksia tuottavuuteen tai talouteen ylipäätään ei ole esityksessä pystytty osoittamaan. Päinvastoin toivottujen vaikutusten, kuten säästöjen, saavuttaminen on esitysluonnoksenkin mukaan epävarmaa, etenkin lyhyellä aikavälillä. Lisäksi uudistuksen toteuttamisesta syntyisi merkittäviä muutuskustannuksia, joiden kattaminen haastavassa kuntataloustilanteessa tulee olemaan vaikeaa. On tarkoituksenmukaista, että valtakunnallisen uudistuksen toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset rahoittaa valtio. Valtion varaama rahoitus tähän vaikuttaa kuitenkin täysin alimitoitettulta.

Parlamentaarisen komitean valmistelee vuoden 2020 loppuun mennessä selvityksen maakuntien verotusoikeudesta ja monikanavarahoituksen purkamisesta. Lisäksi vuoden 2020 loppuun mennessä valmistellaan parlamentaarisesti selvitys aluehallinnosta ja monialaisista maakunnista.

Erillisselvityksistä erityisesti maakuntien verotusoikeuteen liittyvän selvityksen merkitys on keskeinen ja sen puuttuminen nyt lausunnoilla olevasta esityksestä vaikeuttaa merkittävästi sekä uudistuksen kokonaistaloudellisten vaikutusten arviointia, että esitetyn rahoitusjärjestelmän arviointia vaikutuksineen.

Mikäli sote-uudistus toteutetaan, ei sote-maakuntien järjestämismvastuulle ole perusteltua siirtää muita kuin nyt lausunnoilla olevassa esityksessä ehdotettuja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtäviä.

90. Muut yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.

-

Ala-Hannula Laura
Salon kaupunki - vastuuvalmistelija: vt. sosiaali- ja terveysjohtaja Jussi
Mattila