

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

Pyhäjärven kaupunki

Henrik Kiviniemi, p. 044 445 7701 etunimi.sukunimi@pyhajarvi.fi

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi ja mahdolliset yhteystiedot

Pirkko Forss-Pesonen, pirkko.forss-pesonen@pyhajarvi.fi, p. 044 4457 607

Viranomaisille: Lausuntovastauksen käsitelleen toimielimen nimi ja käsittelypäivämäärä

Lausuntovastauksen käsitelleen toimielimen nimi ja käsittelypäivämäärä Pyhäjärven kaupunginhallitus 14.9.2020

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?

Vuoden 2020 alussa Manner-Suomessa on 294 kuntaa, jotka ovat vastuussa julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja rahoittamisesta väestölleen. Paras -lain edellyttämät yhteistoiminta-alueet jäivät ainakin Pohjois-Pohjanmaan alueelle liian pieniksi ja osa kuntia ei lähtenyt ollenkaan mukaan yhteistoiminta-alueisiin, jolloin sosiaali- ja terveystalouden

järjestäminen ja tuottaminen on jäänyt resursseiltaan haavoittuviksi ja kalliiksi toteuttaa. Erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen integraatiota on kehitetty, muttei riittävästi hajanaisesta lainsäädännöstä, päätöksenteosta ja johtamisesta johtuen. Nykyinen palvelurakenne on vääjäämättä pirstaleinen ja heikosti johdettava, mikä osaltaan aiheuttaa ongelmia palvelujen yhdenvertaisuudessa ja tarpeen mukaisessa saatavuudessa. Tämä taas voi lisätä väestöryhmien välistä eriarvoisuutta ja kasvattaa hyvinvointi- ja terveyseroja.

Esitys vähentäisi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastaavissa olevat tahot 21:een. Maakunnan kokoisella järjestäjällä olisi huomattavasti paremmat edellytykset järjestää palvelut siten, että väestön terveys- ja hyvinvointierot kaventuvat ja palvelujen yhdenvertainen saatavuus voidaan paremmin turvata. Kuitenkin on vahvasti otettava huomioon, että terveys- ja hyvinvointieroihin vaikuttaa monet muutkin tekijät kuin sote -palvelut. Kunnille on hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyön tehtäväjaossa turvattava riittävä rahoitus.

Lakiesitys merkitsee kunnan perustason palveluissa sitä, että kunnan muut, kuntalaisen hyvinvointiin merkittävästi vaikuttavat palvelut, kuten varhaiskasvatus, perusopetus, toisen asteen koulutus, kulttuuri- ja liikuntapalvelut jäävät edelleen kuntien järjestämistä vastuulle ja sote-palvelut erkaantuvat sote-maakunnan järjestettäväksi. Tämä synnyttää uusia yhdys-/rajapintoja, joilla on vaikutusta kuntalaisen hyvinvointiin ja palvelujen yhteensovittamiseen. Asiakkaan yhdenvertaiset ja sujuvat palvelut edellyttävät yhteistyötä kuntien ja sote-maakunnan toimijoiden kesken yhteistyön eri tasoilla.

Sote-uudistus luo edellytyksiä sote-palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden parantamiseen. Asukkaiden palvelutarpeiden erilaisuus edellyttää erityistarpeiden huomioimista ja palvelujen kohdentamista. Uudistuksen tavoitteena oleva väestön terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen edellyttää kuitenkin myös kuntien järjestämistä vastuulle jäävien palvelujen ja niiden rahoituksen turvaamista, jotta tavoitteeseen olisi mahdollista päästä. Kuntien heikkenevä taloustilanne vaikuttaa suoraan kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisen edellytyksiin. Kuntien rahoituksen turvaaminen on kuntalaisten hyvinvoinnin edistämistä. Väestön hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen ei ole mahdollista pelkästään julkisen sektorin toimenpitein, vaan se edellyttää ihmisten omaehtoista toimintaa sekä yhteistyötä myös kolmannen sektorin toimijoiden sekä yritysten kanssa.

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?

Kyllä. Synergiahyödyt saavutetaan maakuntien palvelutuotannolla, johon integroidaan vahva alueellinen palvelutarvetuntemus sekä toiminnallisin että taloudellisin mittaritiedoin. Synergiahyötyjen saavuttaminen edellyttää voimavarojen kustannustehokasta kohdentamista kuitenkin niin, ettei lain tulkinta saa johtaa automaattisesti palveluiden etäännyttämiseen keskittämällä niitä.

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

Sote-maakuntalaissa säädetään alueen asukkaiden oikeuksista osallistua ja vaikuttaa sote-maakunnan toimintaan. Sote-maakunnan ylimmän päätöksentekuelimen, sote-maakuntavaltuuston, valinta suorilla vaaleilla vahvistaa hallinnon kansanvaltaisia piirteitä. Äänioikeuden lisäksi asukkailla olisi äänestyoikeus sote-maakunnan kansanäänestyksissä. Lisäksi asukkailla ja palvelujen käyttäjillä olisi oikeus osallistua ja vaikuttaa sote-maakunnan toimintaan tekemällä aloitteita. Sote-maakuntalain 29 § mukaan maakunta voi lisäksi järjestää keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia, asukasraateja sekä ottamalla asukkaita mukaan palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen mm kokemusasiantuntijoita. Lakikirjausta tulee vahvistaa tältä osin seuraavasti: Maakunnan tulee ottaa käyttöön säännölliset keskustelu- ja kuulemistilaisuudet, asukasraatien pitäminen sekä ottamalla asukkaita mukaan palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen mm kokemusasiantuntijoita.

Maakuntahallituksen tulee lisäksi asettaa sote-maakunnan vaikuttamistoimielimet. Maakunnan tulee myös turvata eri väestö- ja sidosryhmien tiedonsaanti sen toiminnasta.

Tehtäviä koskevan päätösvallan siirtyminen vahvan kunnallisen itsehallinnon piiristä selvästi heikomman maakunnallisen itsehallinnon piiriin ei ole omiaan vahvistamaan yhteiskunnan kansanvaltaisuutta. Maakunnilla tulisi olla itsenäisempi oikeus päättää palvelujen järjestämisestä ja esimerkiksi mahdollisuus sopia kuntien kanssa palvelujen järjestämisvastuusta alueellaan.

Kysymyksiä sote-maakuntalaista

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

kyllä

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

kyllä

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

kyllä

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

kyllä

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

kyllä pääosin

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

ei pääosin

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

-

11. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.

Sote-maakuntalain 8 § sisältäisi säännökset tehtävien siirrosta maakunnan ja kuntien välillä. Ehdotuksen peruslähtökohtana on maakunnan ja kunnan tehtävien täydellinen eriyttäminen. Maakunta hoitaa laissa sille säädetty tehtävät eikä maakunta voi sopia tehtävien järjestämisestä kuntien kanssa. Vaikka maakuntalakiin on laajasti omaksuttu kunnallishallinnon käytännössä koeteltuja piirteitä, on tältä osin päädytty täysin poikkeavaan ratkaisuun. Maakuntalais-sa tulisi sallia maakunnille ja kunnille mahdollisuus sopia tehtävien järjestämisvastuun siirtämisestä maakunnalta kunnalle ja päinvastoin.

Lähtökohtana tulisi olla itsehallintoon ja järjestämistehtävään luontevasti kuuluva mahdollisuus sopia järjestämisvastuun siirtämisestä niissä tehtävissä ja niissä tapauksissa, joissa se on tarkoituksenmukaisinta. Tarpeeton rajoittava sääntely jäykistää toimintaa, vähentää tehokkuutta ja heikentää alueiden ja kuntien poikkeavien olosuhteiden huomioinnin mahdollisuutta. Maakunnalla tulisi olla mahdollisuus arvioida omista lähtökohdistaan, onko tarkoituksenmukaista sopia tehtävien hoitamisesta kunnan kanssa.

Sopimismahdollisuus on tarpeen esimerkiksi ympäristöterveydenhuollon, kotouttamisen ja kuntouttavan työtoiminnan tehtävissä sekä opiskeluhoollon, psykologi- ja kuraattoripalveluissa. Maakunnalla tulisi olla mahdollisuus ottaa kunnalta tehtävä hoitaakseen täyttä korvausta vastaan ja toisaalta mahdollisuus siirtää järjestämisvastuuta harkitsemassaan laajuudessa kunnalle. Kunnan ja sote-maakunnan välisen yhteistyön varmistamiseen ei laki-luonnoksessa ole kiinnitetty riittävästi huomiota, eikä esitetty säädös yksistään turvaa tämän edellyttämien yhteistyörakenteiden ja toimintamallien muodostumista. Esitetystä tulisi täydentää siten, että neuvotteluelvoituksen lisäksi sote-maakunnan ja kuntien tulisi sopia yhteistyön edellyttämistä yhteistoimintarakenteista, toimintamalleista sekä yhteistyön edellyttämästä tiedonkulusta. Luonnoksen 14 §:n mukaan sote-maakunnan ja kuntien on valtuustokausittain neuvoteltava tehtäviensä hoitamiseen liittyvästä

yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Kyse lienee muodollisen yhteistyön minimisäännöksestä. Tosiasiassa kuntien ja maakuntien välillä on erittäin paljon yhdyspintoja, joissa käytännön yhteistyön on toimittava. Erityisen tärkeää yhteistyö on sote-maakunnan ja kunnan yhteisillä asiakaspinnoilla, joissa vaikuttavalla yhteistyöllä on mahdollista edistää asiakkaiden hyvinvointia ja terveyttä sekä hillitä niin kunnan kuin sote-maakunnan kustannusten kasvua. Yhteisiä asiakaspintoja on mm. lasten ja perheiden palveluissa, nuorten työpajapalveluissa ja maahanmuuttopalveluissa. Lisäksi osaavan työvoiman ennakointi ja opiskelijoiden sote-palvelut edellyttävät koulutuksen järjestäjän ja maakunnan yhteistyötä. Jatkovalmistelussa tulisi keskittyä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen edellyttämään tiedon ajantasaisuuteen ja tiedon liikkumisen mahdollistavaan lainsäädäntöön. Ajantasaisen tiedon välittämisen velvollisuus olisi syytä kirjata erikseen maakuntien tuottamaan asiantuntijatukeen kunnille. Lakiluonnoksessa sote-maakuntien yhteistoiminnan mahdollisuuksia on rajoitettu sote-maakuntayhtymien osalta siten, että sote-maakuntayhtymälle ei voisi siirtää järjestämistä vastuuta. Luonnoksessa ei ole esitetty perustelu- ja valitulle ratkaisulle, joka käytännössä rajoittaisi sote-maakuntien mahdollisuuksia järjestää palveluja itsenäisesti ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Sote-maakunta voi 6 §: mukaan harjoittaa alueellaan sen lakisääteisiä tehtäviä tukevaa, vähäriskistä liiketoimintaa. Alueellinen rajausta poikkeaa kuntalain nykysääntelystä ja voi johtaa joissakin tapauksissa maakunnan järjestämisvastuulle siirtyviä palveluja tuottavien osakeyhtiöiden toiminnan huomattavaan rajaukseen. Ehdotettu alueellinen toimialan rajausta on tarpeettoman tiukka.

Kysymyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista

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

kyllä

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

kyllä pääosin

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

kyllä pääosin

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

kyllä

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

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?

Pohjanmaan sote-maakunnan. Se on väestömäärältään suurin kaksikielinen sote-maakunta ja ruotsinkielisiä siellä on lähes 50 % väestöstä.

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.

6 ja 7 §:t ja 14 §. Kirjaus sote-maakuntien ja kuntien jaetusta ja yhteisestä vastuusta esimerkiksi alueen asukkaiden hyvinvoinnista palvelujen järjestäjänä sekä alueen taloudellisesta kestävyydestä. Lakikirjaus perustuu velvoittavaan yhteistyöhön ja yhdessä laadittaviin tarkentaviin yhteistyösopimuksiin valtuustokausittain. Lakikirjaus on riittämätön. Lisäys: vaatimus sitovasta sopimuksesta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimenpiteistä kunnan ja sote-maakunnan kesken.

12 §. Esityksen 12 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa vuokratyövoimaa voidaan käyttää täydentämään sote-maakunnan oman ammattihenkilöstön työpanosta sellaisiin palveluihin, joita se voi hankkia yksityisiltä palvelun tuottajilta. Tämän lisäksi vuokratyövoiman täydentävä käyttö olisi sallittua ympärivuorokautisen kiireellisen hoidon ja päivystyksen palveluissa. Vuokratyövoiman käyttö tulisi sallia myös kokonaispalveluna, jotta tarvittava erityisosaaminen voidaan palveluissa turvata.

16 §. Esityksen 16 §:n mukaan säädettäisiin, että yksityinen palveluntuottaja ei voisi hankkia kaikkea palvelutoimintaansa alihankkijalta. Lähtökohtaisesti sote-maakunnan tilaajana tulisi voida määritellä hankinnoissaan tältä osin tarkoituksenmukaisin toimintatapa.

24. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaita.

Monituottajuus. Peruspalvelukuntayhtymä Selänne, johon Pyhäjärven kaupunki jäsenkuntana kuuluu, järjestää osan sosiaali- ja terveyspalveluja monituottajamallia hyödyntäen ja edesauttaa tällä toimintatavalla markkinoiden syntyä ns. Oulun Eteläisellä alueella. Monituottajuudella on voitu lisätä palvelujen tuottavuutta ja hillitä osaltaan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvua erityisesti vanhus- ja sosiaalipalveluissa. Uudistuksessa tulee turvata sote-maakunnille monituottajuuden jatkuminen ja palvelusetelin käyttäminen palvelujen hankintatapana.

Sote- maakuntien rajalla asuvan väestön palvelujen turvaaminen. Sote-maakuntien tulee palveluja järjestäessään turvata maakuntien rajalla asuvan väestön palvelujen saanti maakuntarajat ylittävänä palveluna.

Kysymyksiä pelastustoimen järjestämislaita

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

kyllä

26. Mikä pitäisi lisätä/mikä pitäisi poistaa?

-

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

kyllä pääosin

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

kyllä pääosin

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

-

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

-

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

-

32. Muut vapaamuotoiset huomiot pelastustoimen järjestämislaista.

Nykyiseen pelastuslakiin tai kokonaisuudistuksessa uusittavaan pelastuslakiin ehdotettavat muutokset eivät sisälly nyt lausuttavana oleviin esityksiin, mikä tekee esitysten vaikutusarvioinnin muodostamisen pelastustoimea koskevista muutoksista käytännössä mahdottomaksi. Pelastustoimen järjestämistä koskevat ja muut toimialan lainsäädännön muutokset pelastuslakiin tulisi käsitellä samaan aikaan ja yhdessä muiden sote-maakuntia koskevien säädösehdotusten kanssa.

Uudistuksessa tavoiteltua pelastustoimen kustannusten kasvun hillintää tai vaikutuksia tuottavuuteen tai pelastustoimen alueiden talouteen ei ole esityksessä analysoitu riittävästi eikä uudistuksen vaikutuksia ole arvioitu riittävästi maakuntakohtaisesti. On erittäin epävarmaa, edistääkö uudistus kustannusten hillintää tosiasiallisesti. Valtion talous- ja strategiaohjauksen merkittävä kasvu ehdotetun uudistuksen myötä tuo paineita lisätä kaikille hallinnon tasoille resursseja ja osaamista tiedolla johtamisen, analytiikan ja raportoinnin tueksi. Tämä tulee edellyttämään asiantuntijaresurssien lisäyksiä sisäministeriöön, aluehallintovirastoon ja sotemaakunnan pelastustoimeen.

Valtion ohjausmekanismin vahvistuminen ja tietojohdamisen tarpeet tulevat sote-maakuntien pelastustoimessa ja aluehallintovirastoissa lisäämään asiantuntijatarvetta 30-50 henkilötyövuotta. Niistä johtuvia kustannuksia ei ole lainkaan huomioitu uudistuksen rahoitus pohjan valmistelussa.

Kysymyksiä voimaanpanolaista

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

kyllä pääosin

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

kyllä pääosin

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

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

ei kantaa

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

kyllä

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

kyllä pääosin

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

ei pääosin

40. Voimaantulolain 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

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

kyllä pääosin

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

Ei kantaa.

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

kyllä

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

§ 21. Sote-maakunta vuokraa kunnilta palveluissa tarvitsemansa tilat 3 +1 vuodeksi. Sote-maakunnan ja kunnan välisen toimitilojen vuokrasopimuksessa sovitaan vuokra. Voimaanpanolaki luonnoksessa todetaan, että vuokran on katettava vuokrasopimuksen kohteena olevaan toimitilaan liittyvät kohtuulliset pääoma- ja ylläpitokustannukset. Vuokran määräytymisestä voitaisiin tarvittaessa antaa tarkempia määräyksiä valtioneuvoston asetuksella. Kunnille jää merkittäviä riskejä kiinteistöistä, joita sote-maakunta ei 3 + yhden optiovuoden jälkeen mahdollisesti enää vuokraa. Säännökset riskistä aiheutuvien kustannuskorvausten saamiseksi ovat liian tiukat kuntien vaikeassa taloustilanteessa, joka ei tule helpottumaan vuoteen 2023 mennessä. Samoin kunnille jää riskejä sote-maakunnan vuokraamien tilojen peruskorjauksista. Niiden investointikustannukset voivat olla niin suuria, että 3+1 vuoden vuokrasopimuksen tai sitä pidemmän vuokrasopimuksen pääomavuokrakertymällä ei ole toteutettavissa niiden kattaminen. Voimaanpanolakiin tulisi sisällyttää mahdollisuus sote maakunnalle ostaa kunnalta tarvitsemansa tilat tai kunnille tulisi taata riittävä rahoitus sote kiinteistöjen peruskorjauksiin.

Sote-maakunta ja kunta tekevät toimitilojen hallinnasta vuokrasopimuksen siten, että se on voimassa vähintään 31 päivään joulukuuta 2025 asti. Sote-maakunnalla on oikeus pidentää vuokrasopimuksen voimassaoloa yhdellä vuodella ilmoittamalla siitä kunnalle viimeistään 12 kuukautta ennen vuokrasopimuksen voimassaoloajan päättymistä. Samassa ajassa sote-maakunnan tulee myös ilmoittaa kunnalle toimitiloista, joiden käytöstä mainittujen siirtymäaikojen jälkeen maakunta haluaa käynnistää neuvottelut kunnan kanssa. Jos maakunta ei ilmoitusta tee, kunnalla on oikeus pidentää vuokrasopimusta yhdellä vuodella.

45. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaanpanolaista.

-

Kysymyksiä maakuntien rahoituslaista

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

kyllä 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-maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoritua lakisääteisistä tehtävistä?

kyllä pääosin

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

ei pääosin

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

kyllä pääosin

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

ei pääosin

b) Onko toistaiseksi pysyvä enimmäismuutostasaus kannatettava?

ei kantaa

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

kyllä

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

7 §. Lakiehdotuksen mukaan palvelutarpeen kasvu otettaisiin huomioon siihen määrään asti, että kustannusten vuosittainen nousu vastaa 80 prosenttia arvioidusta palvelutarpeiden kasvusta (7 §). Tavoitteena on, että maakunnilla olisi kannuste kustannusten kasvun hillintään. Vuosina 2023 - 2024 arvioitu palvelutarve otettaisiin kuitenkin huomioon kokonaisuudessaan (36 §). Lakiesityksen mukaan rahoituksen taso tarkistettaisiin vuosittain jälkikäteen vastaamaan toteutuneita tilinpäätöstietoja (10 §). Takautuva rahoituksen tarkistaminen kuitenkin tehtäisiin koko maan tasolla, joten rahoitusmalli ei ole yksittäisen maakunnan kannalta kustannusperusteinen (10 §) vaan rahoitus kohdentuu maakunnille rahoituslain määräytymistekijöiden mukaisesti laskennallisena rahoituksena.

Lähtökohtaisesti tehostamiseen kannustavat rahoituslain elementit ovat kannatettavia. On myös myönteistä, että kustannusten kompensatio tehdään tilinpäätösten valmistuttua. Kui-tenkin takautuva, koko maan tasolla tasattava laskennallinen rahoitusmalli ei arvion mukaan ole Pohjois-Pohjanmaalle suotuisa liittyen mm. nuoreen, mutta nopeasti ikääntyvään, tarvetekijöiltään korkeaan väestörakenteeseen.

Kuntien verorahoitus muodostuu myös uudistuksen jälkeen kunnallis- ja kiinteistöverotuloista, osuudesta yhteisöveron tuottoon ja laskennallisista valtionosuuksista. Uudistus kuitenkin muuttaa useassa kaupungissa ja kunnassa verotulojen ja valtionosuuksien suhdetta. Uudistuksessa kaupunkien ja kuntien suhteellinen velkaantuneisuus lisääntyy. Tällä voi olla vaikutusta kuntien investointien rahoitukseen ja investointikyvyn turvaamiseen.

Akuutit muutokset, esimerkiksi koronaepidemian vaikutuksia kuntatalouteen, tulee huomioida lakiluonnoksessa. Heikentynyt kuntatalous ja koronavirusepidemia vaikuttavat uudistuksen laskelmiin. Uudistuksen rahoituslaskelmat – kustannusten ja tulojen siirto, kunnan talouden tasapainon muutoksen tarkastelu ja siitä johdettavat pysyvät tasuserät – tehdään poikkileikkauksena. 19,1 miljardin euroa kustannuksia ja tuloja siirretään kunnista maakuntiin koronavuosien tietoihin perustuen. Kuntatalouden muuttunut tilanne, erityisesti koronaepidemia vaikuttavat juuri niihin vuosiin 2020 - 2022, joiden kustannus- ja tulotietoja käytetään uudistuksen laskelmien pohjana. Koska koronaepidemia vaikuttaa kaupunkien ja kuntien tuloihin erityisesti vuonna 2020 ja menoihin myös vuosina 2021 ja 2022, uudistuksen pysyväksi osaksi kuntien valtionosuuteen jääviä siirto- ja tasausmekanismeja ei voi perustaa näiden vuosien tietoihin. Uudistusta tulee joko siirtää, lakiluonnoksessa esitettyjä laskentavuosia muuttaa tai siirto- ja tasausmekanismien laskennassa käytettävistä tiedoista tulee erottaa koronaepidemian vaikutus sekä tulo- että menopuolelta.

Uudistuksella ei saa olla vaikutusta kunnan talouden tasapainoon: enimmäismuutosten rajaus tulee olla +/- 0 €/as. Uudistuksen lähtökohtana ja tavoitteena on linjattu, että kuntien talouteen kohdistuvat muutokset nykytilaan verrattuna ovat mahdollisimman pienet. Tämä on todettu myös lakiluonnoksessa. Kuntien heikentyneen taloudellisen tilanteen ja koronaepidemian talousvaikutusten takia kunnat ovat nyt erilaisessa tilanteessa kuin edellisellä sote-uudistuskierroksella. Lakiluonnoksessa hyväksytty +/-100 €/as enimmäismuutos on liian suuri muutos ottaen huomioon kuntien tämän hetken taloudellisen tilanteen ja erityisesti koronaepidemian vaikutukset. Sote-uudistus ei saa muuttaa kunnan talouden tasapainoa puoleen tai toiseen. Enimmäismuutosten tasauksen tulee olla +/- 0 €/asukas.

Merkittäviä kuntatalouteen kohdistuvia päätöksiä tehdään vajain tiedoin. Lakien hyväksymishetkellä ei voida arvioida uudistuksen lopullista vaikutusta yksittäiseen kuntaan. Uudistukseen liittyvistä talousvaikutuksista keskeisin lakiluonnoksesta puuttuva osio on maakuntaverotus. Myös sekä kuntavaikutuksiin että maakuntien rahoitukseen liittyen laskelmien keskeneräisyys ja päivittyminen uudistuksen edetessä johtaa siihen, että lopullisten, yhteismäärältään yli 20 miljardin euron vaikutusten tekeminen on mahdollista vasta syksyllä 2023, jolloin uudet sote-maakunnat ovat jo toiminnassa. Heti uudistuksen voimaantulon jälkeen on oltava valmius tehdä tarvittavat korjausliikkeet kuntien rahoitusjärjestelmään.

53. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista.

- Lakiesityksen malli korostaa rahoituksen tarveperusteisuutta. Rahoituksen kriteerit ja painoarvot edellyttävät kuitenkin vielä kriittistä tarkastelua ja nykyistä luotettavampaa tietopohjaa ennen kuin niitä tulisi soveltaa maakuntien rahoituksen perustana.

- Rahoituksen määräytymistekijät voivat muuttua periaatteessa vuosittain, joten rahoituslain ns. lopullisia vaikutuksia siirtymäajan jälkeen on Pohjois-Pohjanmaalla vaikea arvioida. Kriteereiden joustavuuden hintana on rahoituksen tason ennustettavuuden heikkeneminen. Lisäksi on ennakoitavissa, että varsinkin niillä alueilla, joilla rahoituksen taso putoaisi nykyisestä, tullaan tekemään vahvaa vaikuttamistyötä asiaan liittyen.

- Lakiesitykset sisältävät kustannusten kasvun hillintään kannustavia elementtejä. Tähän liittyen maakuntien palvelutarpeen kasvu otettaisiin huomioon siihen määrään asti, että kustannusten vuosittainen nousu vastaa 80 prosenttia arvioidusta palvelutarpeiden kasvusta. Rahoituksen taso tarkistettaisiin vuosittain jälkikäteen vastaamaan toteutuneita tilinpäätöstietoja. Takautuva rahoituksen tarkistaminen kuitenkin tehtäisiin koko maan tasolla, joten rahoitusmalli ei ole yksittäisen maakunnan kannalta kustannusperusteinen. Malli on Pohjois-Pohjanmaan kannalta osin ongelmallinen.

- Lakiesitykseen sisältyvä seitsemän vuoden siirtymätasaus loiventaa muutoksen taloudellisia vaikutuksia eri maakunnissa. Siirtymätasaus kuitenkin Pohjois-Pohjanmaan osalta viivästyttäisi olennaisesti täysimääräiseen laskennalliseen rahoitukseen siirtymistä.

- Maakunnan ensimmäisten toimintavuosien rahoituksen riittävyteen sisältyy riskejä mm. rahoituksen laskentaperiaatteisiin ja muutuskustannuksiin liittyen. Lakiesitykset tai vaikutus-ten arvioinnit eivät sisällä selkeää määrittelyä muutuskustannusten kompensatiosta maakunnille. Erytisesti huomioita tulee kiinnittää ICT-kustannuksiin ja palkkojen harmonisointiin. On arvioitu, että koko maan tasolla palkkaharmonisoinnin kustannukset olisivat n. 60 - 560 miljoonaa euroa. Tuomioistuinten viimeaikaiset ratkaisut antavat viitteitä siitä, että harmonisoinnin kustannus tulee olemaan todennäköisesti ennemminkin arvion yläpäässä.

- Valtion ohjaus maakuntien investointeihin liittyen on vahvaa. Rahoitusmallin ongelmaksi voi muodostua maakuntien mahdollisuudet varautua tulevien investointien rahoitustarpeeseen (korjausvelka ja uudet investoinnit). Tarvitaan tarkempaa määrittelyä siitä, miten turvataan rahoituksen riittävyys niissä maakunnissa, joissa on tiedossa mittavia kiinteistöinvestointeja, kuten esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaalle rakennettava Tulevaisuuden sairaala. Myös tässä haasteeksi tulee malli rahoituksen takautuvasta oikaisusta koko maan tasolla.

Kuntien rahoitusta koskeva lainsäädäntö

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

ei pääosin

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

kyllä pääosin

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

-

57. Muut vapaamuotoiset huomiot kuntien rahoitusta koskevasta lainsäädännöstä.

Uudistuksessa veronmaksajan ja valtion asema on kiinnitetty. Myös maakunnat aloittavat toimintansa kunnista siirtyviä kustannuksia vastaavilla tuloilla. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa kaikki uudistuksesta aiheutuvat talouden muutosvaikutukset kohdistuvat kuntiin ja kuntatalous toimii näiden muutosvaikutusten tasaajana.

Uudistus muuttaa kaikkien kuntien verotuloja ja valtionosuutta. Lisäksi uudistus voi aiheuttaa suuriakin muutoksia kunnan verorahoituksen rakenteeseen eli verotulojen ja valtionosuuksien suhteeseen. Myös kunnan talouden tasapaino voi muuttua.

Suuria muutoksia esitetään lievennettävän viidellä valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä tasausmekanismilla. Viisiosainen tasausmekanismien kokonaisuus jää pysyväksi osaksi uuden kunnan valtionosuutta. Kaupunkien ja kuntien elinvoima tulee turvata myös uudistuksen jälkeen.

Uudistuksessa kuntien verorahoituksen rakenne säilyy. Kuntien verorahoitus muodostuu myös uudistuksen jälkeen kunnallis- ja kiinteistöverotuloista, osuudesta yhteisöveron tuottoon ja laskennallisista valtionosuuksista. Uudistus kuitenkin muuttaa useassa kaupungissa ja kunnassa verotulojen ja valtionosuuksien suhdetta. Uudistuksessa kaupunkien ja kuntien suhteellinen velkaantuneisuus lisääntyy. Tällä voi olla vaikutusta kuntien investointien rahoitukseen ja investointikyvyn turvaamiseen. Akuutit muutokset, esimerkiksi koronaepidemian vaikutukset kuntatalouteen, tulee huomioida lakiluonnoksessa. Heikentynyt kuntatalous ja koronavirus-epidemia vaikuttavat uudistuksen laskelmiin. Uudistuksen rahoituslaskelmat – kustannusten ja tulojen siirto, kunnan talouden tasapainon muutoksen tarkastelu ja siitä johdettavat pysyvät tasuserät – tehdään poikkileikkauksena. 19,1 miljardin euroa kustannuksia ja tuloja siirretään kunnista maakuntiin koronavuosien tietoihin perustuen.

Kuntatalouden muuttunut tilanne, erityisesti koronaepidemia vaikuttavat juuri niihin vuosiin 2020 - 2022, joiden kustannus- ja tulotietoja käytetään uudistuksen laskelmien pohjana. Koska koronaepidemia vaikuttaa kaupunkien ja kuntien tuloihin erityisesti vuonna 2020 ja menoihin myös vuosina 2021 ja 2022, uudistuksen pysyväksi osaksi kuntien valtionosuuteen jääviä siirto- ja tasausmekanismeja ei voi perustaa näiden vuosien tietoihin. Uudistusta tulee joko siirtää, lakiluonnoksessa esitettyjä laskentavuosia muuttaa tai siirto- ja tasausmekanismien laskennassa käytettävistä tiedoista tulee erottaa koronaepidemian vaikutus sekä tulo- että menopuolelta.

Uudistuksella ei saa olla vaikutusta kunnan talouden tasapainoon: enimmäismuutosten rajausta tulee olla +/- 0 €/as. Uudistuksen lähtökohtana ja tavoitteena on linjattu, että kuntien talouteen kohdistuvat muutokset nykytilaan verrattuna ovat mahdollisimman pienet. Tämä on todettu myös lakiluonnoksessa. Kuntien heikentyneen taloudellisen tilanteen ja koronaepidemian talousvaikutusten takia kunnat ovat nyt erilaisessa tilanteessa kuin edellisellä sote-uudistuskierroksella. Lakiluonnoksessa hyväksytytty +/-100 €/as enimmäismuutos on liian suuri muutos ottaen huomioon kuntien tämän hetken taloudellisen tilanteen ja erityisesti koronaepidemian vaikutukset. Sote-uudistus ei saa muuttaa kunnan talouden tasapainoa puoleen tai toiseen. Enimmäismuutosten tasauksen tulee olla +/- 0 €/asukas.

Merkittäviä kuntatalouteen kohdistuvia päätöksiä tehdään vajain tiedoin. Lakien hyväksymishetkellä ei voida arvioida uudistuksen lopullista vaikutusta yksittäiseen kuntaan. Uudistukseen liittyvistä talousvaikutuksista keskeisin lakiluonnoksesta puuttuva osio on maakuntaverotus. Myös sekä kuntavaikutuksiin että maakuntien rahoitukseen liittyen laskelmien keskeneräisyys ja päivittyminen uudistuksen edessä johtaa siihen, että lopullisten, yhteismäärältään yli 20 miljardin euron vaikutusten tekeminen on mahdollista vasta syksyllä 2023, jolloin uudet sote-maakunnat ovat jo toiminnassa. Heti uudistuksen voimaantulon jälkeen on oltava valmius tehdä tarvittavat korjausliikkeet kuntien rahoitusjärjestelmään.

Verolainsäädäntö

58. Pidätkö maakuntien rahoituksen keräämiseksi esitettyjä verojärjestelmän muutoksia hyväksyttävinä?

kyllä pääosin

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

Arvonlisäverolaki 130 a §: Esityksen mukaan kunnilla olisi mahdollisuus tarjota terveydenhuollon palveluita vapaaehtoisena palveluna. Kunnan omana tuotantona järjestämiin terveydenhuollon palveluihin liittyvät hankintojen arvonlisäverot saadaan 130§:n mukaisesti palautuksena. Jos kunta kuitenkin hankkii osan palvelusta alihankintana yksityiseltä palveluntarjoajalta verottomana terveydenhuoltopalveluna, niin esityksen mukaan kunnalla ei olisi oikeutta laskennalliseen palautukseen hankinnasta kuten nykyisin. Tämä aiheuttaisi hankintaneutraaliteetti ongelman. Myös kunnalla tulee tästä syystä säilyttää oikeus laskennalliseen palautukseen myös sote-palveluiden

osalta. Kyseisessä pykälässä esitetään säädettäväksi myös varhaiskasvatukseen liittyvästä laskennallisesta palautuksesta.

Kohdassa viitataan 38 a §:n mukaiseen varhaiskasvatukseen, kun nykyisessä laissa puhutaan 38 a §:n mukaisesta sosiaalihuollosta. Nykyisessä verotuskäytännössä esiopetus katsotaan osaksi sosiaalihuoltoa. Lakiesityksessä sosiaalihuoltoon kunnilta on kuitenkin rajattu laskennallisen palautuksen ulkopuolelle. Missään ei myöskään ole avattu sitä, että katsotaanko esiopetus tässä yhteydessä osaksi 38 a §:n mukaista varhaiskasvatusta. Laista ja sen perusteluista tulisi selkeästi käydä ilmi, että kunnalla on oikeus laskennalliseen palautukseen myös yksityiseltä palveluntarjoajalta hankitun esiopetuksen osalta.

Arvonlisäverolaki 130 § perusteluissa on sanottu, että "Kuntien olisi yhteisesti suoritettava valtiolle takaisin saamansa palautukset. Palautuksen takaisinperintämenettelystä säädettäisiin erillisellä lailla." Lakipaketissa ei kuitenkaan ole esitystä tästä erillisestä laista. Takaisinperinnän tavasta on sovittu vuonna 2001 (HE 130/2001) eikä nyt esitetyt muutokset anna aihetta muuttaa takaisinperintäjärjestelmää. Koska viittauksen mukaista lakiesitystä ei sisälly lakipakettiin, niin myös viittaus sellaiseen on syytä poistaa perusteluista.

60. Vapaamuotoiset huomiot verolainsäädännöstä.

Varainsiirtoverolaki: voimaanpanolaissa säädetään varainsiirtoverovapaudesta silloin, kun siirretään kuntayhtymät varoineen ja velkoineen sote-maakunnille tai HUS-kuntayhtymälle. Esitetyt muutokset aiheuttavat täysin uuden tilanteen kuntien kiinteistöjen ja toimitilojen hallintaan. Tämä johtaa kenties jo ennen uudistusta, uudistuksen käynnistyttyä tai sidotun vuokra-ajan jälkeen tarpeeseen järjestellä kuntien kiinteistö- ja toimitilaomistuksia uudelleen. Nämä muutostarpeet ovat suoraa seurausta esitetystä lakipaketista ja muutoksista kuntien toimintaan. Nämä kiinteistöjen ja muiden toimitilojen uudelleen järjestelyt ja mahdolliset yhtiöit-tämiset tulee vapauttaa varainsiirtoverosta uudistuksen yhteydessä niin, että järjestely voidaan toteuttaa verovapaasti vielä sidotun vuokra-ajan (3+1 vuotta) jälkeen.

Maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskeva lainsäädäntö

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

kyllä

62. Onko eläkkeiden rahoittamisesta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?

kyllä

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 järjestämismääräyksiin jakautumisesta Uudellamaalla esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti (Uudenmaan sote-maakuntien ja Helsingin kaupungin ensisijainen järjestämismääräys, HUSin lakisääteiset tehtävät ja HUS-järjestämismääräys; 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. Pidätkö esitettyjä edellytyksiä sote-maakuntien muuttamiseksi tarkoituksenmukaisena sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen näkökulmasta? (erityisesti sote-maakuntarakennelain 2, 5 ja 10 §:t)

kyllä pääosin

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

-

75. Muut vapaamuotoiset huomiot sote-maakuntarakennelaista.

Sote-maakuntarakenteen muuttamisen edellytykset ja muutosprosessi noudattavat pitkälti kuntarakennelaissa omaksuttuja periaatteita, mutta ne ovat kuitenkin monin kohdin väljempinä kuin muutettaessa kuntajakoa (ei esimerkiksi edellytetä muutosta valmistelevalle erillistä yhdistymishallitusta ja maakuntien välistä yhdistymissopimusta). Merkittävä ero on, että niin sanotut pakkoliitokset olisivat lakiluonnoksen 10 §:n nojalla huomattavasti helpommin toteutettavissa kuin kuntaliitoksissa. Näin siitä huolimatta, että sote-maakuntien perustamisen taustalla on halu luoda taloudellisesti ja toiminnallisesti kuntia vahvempia itsehallintoalueita.

Maakuntien ohjaus

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

kyllä pääosin

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

kyllä

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

kyllä [78a. Huomioita maakuntien ohjauksesta Maakuntien mahdollisuus sopia työnjaosta kuntien kanssa on liian rajoitettua. Maakunnilla tulisi olla mahdollisuus ottaa täyttä korvausta vastaan hoitaakseen tehtäviä myös yksittäisiltä kunnilta. Maakuntien tehtäviä tulisi myös maakunnan ja kunnan välisellä sopimuksella voida siirtää kunnan järjestämävastuulle, silloin kun se olisi tarkoituksenmukaista tehtävän hoidon kannalta. Eri alueilla erilaiset työnajot ovat usein

perusteltuja. Esimerkiksi vaikka ympäristö-terveydenhuolto onkin lähtökohtaisesti syytä määritellä kuntien tehtäväksi, jo toteutettuja hy-viksi koettuja ympäristöterveydenhuollon alueellisia ratkaisuja ei ole järkevää lainsäädännöllä purkaa. Rahoitusjärjestelmä on tehtävien siirron näkökulmasta selkeä, koska lain mukaan palveluiden järjestämisestä vastaava taho vastaisi siirrettävistä tehtävistä aiheutuvista kustannuksista täysimääräisesti.]

Uudistuksen vaikutukset

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

Uudistuksen kuntavaikutusten arviointia mm. kuntien rooliin, toimintaan, talouteen ja elinvoimaan ei voida pitää riittävänä. Uudistuksesta aiheutuvat merkittävimmät talouden muutosvaikutukset kohdistuvat kuntatalouteen ja ne voivat aiheuttaa suuria muutoksia kunnan verotulojen ja valtionosuuksien suhteeseen, kuntien talouden tasapainoon ja rahoitusasemaan. Vaikutuksia on tarkemmin kuvattu lausunnon aiemmissa vastauksissa. Uudistuksen suorita ja välillisiä vaikutuksia kuntiin ja kuntien edellytyksiin vastata niille jäävistä tehtävistä tulisi arvioida merkittävästi tarkemmin ja monipuolisemmin. Tätä kautta olisi myös jatkovalmistelussa paremmat edellytykset löytää keinoja kuntia koskevien kielteisten vaikutusten rajoittamiseen, sekä niiden aiheuttamien riskien hallintaan. Muutuskustannukset (liittyen kysymyksiin 80 ja 81) Lakiluonnosten vaikutusarvioissa on esitetty arvioita sote-maakuntien perustamisen, tehtäväsiirtojen valmistelun ja toteuttamisen, sekä pidemmän aikavälin muu-toskustannuksiksi. Arvioinnissa on huomioitu merkittävimmät sote-maakunnille kustannuksia aiheuttavat tekijät, mutta kunnille ja kuntayhtymille kustannuksia aiheuttavia tekijöitä on lis-tattu ainoastaan suurpiirteisesti.

Esitettyjen euromääräisten arvioiden keskeisenä heikkoutena voidaan pitää sitä, että esitetyt arviot pohjautuvat pääosin edeltävän hallituskauden aikaisen valmisteluun, ja on ilmeistä, etteivät ne kaikilta osin vastaa nyt esitysluonnoksen mukaista tilannetta. Arviota muu-toskustannuksiksi tulisi jatkovalmistelussa tulisi tarkentaa yhdessä kuntatoimijoiden kanssa.

Eryteisesti jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota kunnille aiheutuviin kustannuksiin, joihin tulisi myös varata täysimääräinen valtion rahoitus. Kunnille aiheutuvien kustannusten arvioinnissa tulisi huomioida suorien, muutosten valmistelusta ja tehtävänsiirtojen toteuttamisesta aiheutuvien kustannusten lisäksi, myös välilliset kustannukset. Lisäksi tulisi arvioida ja tarkentaa tapaa, jolla toteutuneet kustannukset korvataan kunnille. Kokonaisuakataulua ja vaiheistusta koskevassa uudelleenarvioinnissa tulisi pyrkiä ratkaisuihin, jotka eivät tarpeettomasti kasvata uudistuksesta aiheutuvia kertaluonteisia tai pysyviä muutuskustannuksia.

80. Onko uudistuksen muutuskustannukset tunnistettu ja arvioitu asianmukaisesti?

ei

81. Uudistuksesta aiheutuvia ICT:n ja tiedonhallinnan muutuskustannuksia on arvioitu hallituksen esityksen vaikutusarvioinneissa edellisen vaalikauden maakunta- ja sote-valmistelussa tunnistettujen

kustannusarvioiden perusteella. Millaisia tarkennuksia ja täydennyksiä nyt esitettyihin arvioihin tulisi tehdä?

Esitetyt arviot tulisi tarkistaa yhdessä uudistuksen valmistelusta vastaavien kuntatoimijoiden kanssa, joilla ainoastaan on käsitys kunkin alueen lähtötilanteesta sekä uudistuksen edellyttämien muutosten aiheuttamista kustannuksista

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?

-

b) vuosina 2023-2024?

-

c) vuodesta 2025 alkaen?

-

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?

lisäksi myös näihin aiheisiin: talous, omaisuusjärjestelyt, viestintä ja osallisuus

Muut kysymykset

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

-

88. Ehdotus sote-maakuntanne nimeksi.

-

89. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

Lakiluonnoksissa valtion sote-maakuntien toimintaan kohdistama ohjaus tapahtuu mm. seuraavilla tavoilla:

Sote-maakuntalain 12 § mukaan julkisten talouden suunnitelma ohjaa ministeriöitä niiden valmistellessa sote-maakuntaa koskevaa lainsäädäntöä, 13 § mukaan valtiovarainministeriön yhteydessä toimii sote-maakuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunta, 15 § mukaan valtioneuvosto päättää sote-maakunnan lainanottovaltuudesta ja siihen liittyen 17 § valtioneuvoston myöntämisestä sote-maakunnan lainanottovaltuudelle, 16 § mukaan valtion tulee hyväksyä sote-maakunnan investointiohjelma sekä 120 ja 121 § mukaan valtiovarainministeriö voi käynnistää sote-maakunnan arviointimenettelyn, jos määritellyt talouskriteerit täyttyvät.

Sote-järjestämislain 12 § mukaan sote-maakunnan oikeutta hankkia palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta rajoitetaan, 12a § mukaan sote-maakunnan oikeutta käyttää vuokratyövoimaa rajoitetaan, 21 § mukaan valtioneuvosto vahvistaa joka neljäs vuosi valtakunnalliset sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen tavoitteet, 22 § mukaan sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimii sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta, 23 § mukaan sosiaali- ja terveysministeriö neuvottelee vuosittain kunkin sote-maakunnan kanssa sen tehtävien toteutumisesta. Valtiovarainministeriö osallistuu neuvotteluihin. Ministeriöt voivat antaa sote-maakunnille toimenpide-ehdotuksia. Neuvotteluun liittyy arviointi ja seuranta, jossa otetaan erityisesti huomioon edellisessä neuvottelussa sovittujen toimenpiteiden ja ministeriöiden toimenpide-ehdotusten toimeenpano sote-maakunnassa. 24 § mukaan sote-maakunnan on laadittava vuosittain esitys sote-maakunnan investointisuunnitelmaksi ja 24 a § mukaan sen hyväksyy sosiaali- ja terveysministeriö. Ministeriö voi myös hylätä ehdotuksen. 25 § mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi tehdä valtiovarainministeriölle ehdotuksen sote-maakuntalain 120 § mukaisen arviointimenettelyn käynnistämiseksi, jos 25 § määritellyistä palvelujen saatavuuteen, saavutettavuuteen, laatuun, kustannuksiin tai järjestämiskykyyn liittyvistä kriteereistä yksikin täyttyy. 36 § mukaan valtioneuvosto voi päättää sote-maakuntien yhteistyösopimuksen hyväksymisestä, jos maakunnat eivät ole päässeet siitä yksimielisyyteen sekä 40 § mukaan sosiaali- ja terveysministeriö, aluehallintovirasto ja Valvira valvovat sote-maakuntien toimintaa, voivat 45 § mukaan antaa

hallinnollista ohjausta sekä 46 § mukaan antaa määräyksiä puutteiden korjaamisesta ja määrätä uhkasakon

Pelastustoimen järjestämislain 6 § mukaan palvelutasopäätöksessä tulee ottaa huomioon valtioneuvoston vahvistamat strategiset tavoitteet ja päätös tulee toimittaa aluehallintovirastolle arvioitavaksi. Aluehallintovirasto voi palauttaa palvelutasopäätöksen sote-maakunnalle täydennettäväksi. 7 ja 8 § mukaan valtioneuvosto ja sisäministeriö hyväksyvät valtakunnalliset pelastustoimen strategiset tavoitteet. 9 § mukaan sisäministeriön yhteydessä toimii pelastustoimen neuvottelukunta, 10 § mukaan sisäministeriö neuvottelee vuosittain kunkin sote-maakunnan kanssa pelastustoimen tehtävien toteuttamisesta. Neuvottelussa sovitaan sote-maakunnan pelastustoimen seuraavan vuoden tavoitteista ja toimenpiteistä. Ministeriö voi antaa toimenpide-ehdotuksia. 11 § mukaan sote-maakunnan pelastustoimen investointi-suunnitelmasta päättää sisäministeriö, 13 § mukaan sote-maakunnan on vuosittain annettava sisäministeriölle ja aluehallintovirastolle selvitys palveluiden toteutumisesta ja mm. ministeriön toimenpide-ehdotusten toteutumisesta. 17 ja 18 § mukaan sisäministeriö ja aluehallintovirasto valvovat ja ohjaavat sote-maakunnan pelastustoimen toimintaa ja antaa määräyksiä puutteiden korjaamisesta ja määrätä uhkasakon.

Sote-rakennelain 8 § mukaan valtiovarainministeriö voi määrätä toimitettavaksi selvityksen sote-maakunnan muuttamiseksi ja 10 § mukaan sote-maakunnan muuttamisesta päättää valtioneuvosto. Päätös voidaan tehdä vastoin sote-maakunnan valtuuston kantaa, jos sote-maakunta on ollut arviointimenettelyssä (sote-maakuntalaki 120 ja 121 § sekä sote-järjestämislaki 25 §)

Sote-maakuntien rahoituslain 3 § mukaan sote-maakuntien rahoitus tulee valtiolta, joka päättää myös rahoituksen perusteista

Edellä olevat luettelot osoittavat, että valtion sote-maakuntiin kohdistama ohjaus on hyvin monimuotoista ja syvää. Voidaan perustellusti kysyä, toteutuuko sote-maakunnissa perustuslain 121 § mukainen itsehallinto.

Eriyisen ongelmallista valtion ohjauksessa on sen monikanavaisuus. Em. ohjauksen elementit osoittavat, että sote-maakuntia tullaan taloudellisesti ohjaamaan valtiovarainministeriöstä ja toiminnallisesti sosiaali- ja terveysministeriöstä (pelastustoimen osalta sisäministeriöstä). Riskinä on, että ohjaus on keskenään erisuuntaista, tai samansuuntaisenakin kärsii monikanavaisuutensa vuoksi systeemisestä hitaudesta. Valtion ohjauksen tulee tapahtua yhden toimijan kautta. Tällä toimijalla tulee olla vastuu sekä sote-maakunnan järjestämien palvelujen taloudesta että toiminnan laadullisista kysymyksistä. Em. monikanavainen ohjaus tulee esille mm. neuvottelukunnissa, joita on lakiluonnoksissa jokaiselle ministeriölle omansa. Neuvottelukuntia tulee olla vain yksi, kaikkien ministeriöiden yhteinen.

Lakiluonnosten mukainen sote-maakuntien investointisuunnitelmien hyväksymismenettely on sote-maakuntien itsehallinnon kannalta ongelmallinen. Vaikka sote-maakunnan rahoitus on lähtökohtaisesti yleiskatteinen, investointisuunnitelmien hyväksymismenettely rajoittaa

merkittävästi sote-maakunnan toimintavapautta. Sote-maakunnilla tulee olla itsenäinen päätösvalta investoinneista ja siihen liittyen oikeus pitkäaikaisen lainan ottamiseen.

Sote-maakuntalain 121 § mukaiset sote-maakunnan arviointimenettelyn kriteerit on vielä syytä tarkistaa. Sote-maakunta, jolla on perustellut syyt tehdä merkittäviä investointeja, täyttää todennäköisesti hyvin herkästi ainakin yhden kriteereistä, mikä laukaisee arviointimenettelyn. Arviointimenettelyn edellytyksenä tulisi olla kaikkien mainittujen kriteereiden täytyminen.

Myös sote-järjestämislain 25 § mukaisia arviointimenettelyn kriteerejä tulee tarkistaa. Esitetyt kriteerit ovat tulkinnanvaraisia ja yhdenkin täytyminen laukaisee arviointimenettelyn. Arviointimenettelyn edellytyksenä tulee olla useamman mainitun kriteerin täytyminen ja kriteereihin tulee lisätä maininta niiden toteutumisesta pitkäaikaisesti.

Sote-järjestämislain 12 ja 12a §:t rajoittavat sote-maakunnan oikeutta käyttää ostopalveluja ja vuokratyövoimaa palvelujen tuottamisessa. Lainsäädännön tulee mahdollistaa monituottajamalli ja sen vuoksi esitetyt rajoitukset on syytä lieventää.

90. Muut yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.

-

Kiviniemi Jari
Pyhäjärven kaupunki - Kaupunginhallitus