

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

Myrskylän kunta

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi ja mahdolliset yhteystiedot

Matti Latva-Pirilä, matti.latva-pirila@myrskylä.fi

Viranomaisille: Lausuntovastauksen käsitelleen toimielimen nimi ja käsittelypäivämäärä

Myrskylän kunnanhallitus 21.9.2020 § 89

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 terveystoimen uudistus on sellaisenaan tarpeellinen. Esitetty järjestämisvastuun siirtäminen kuntaa suuremmille sote-maakunnille myös teoriassa mahdollistaa alueellisesti resurssien ja asiantuntemuksen käytön yhdenvertaisemmin alueella.

Sosiaali- ja terveystoimen integraatio parantaa mahdollisuuksia ratkaista kansalaisten ongelmia kokonaisvaltaisemmin.

Väestön terveys- ja hyvinvointierojen etupainoiseen kaventamiseen kuntien ja kunnissa tapahtuvalla toiminnalla on keskeinen merkitys. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimenpiteet ovat kuitenkin pääosin korjaavia toimenpiteitä.

Maakuntien tilanteet ja olosuhteet ovat uudistukseen lähdeittäessä hyvin erilaiset. Osissa maakuntia on toteutettu pitkälle menevä sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio ja osassa maakuntia valmistelu alkaa vasta lainsäädännön tultua vahvistetuksi.

Esitetty uudistus lisäisi selkeästi keskushallintojohtoista sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen ohjausta, mikä on osin perusteltua rahoituksen tullessa pääosin valtiolta.

Riskiksi muodostuu kuitenkin esitetty, liian monitahoinen ja yksityiskohtiin menevä ohjaus, joka voi estää sotemaakuntien itsehallinnon toteutumista sekä alueellisten, väestön palvelujen kannalta tarkoituksenmukaisten toimintamallien kehittymistä ja järjestämistä/tuottamista.

Ehdotuksen kirjauksista välittyy ei niinkään terveydellisiä tavoitteita tukevan ohjausmekanismin vaan rahoituksen ja kustannusten hallinnan mallin rakentaminen. Valtioneuvoston tasolta asetetut strategiset tavoitteet ohjaavat näennäisen yleiskatteellista rahoitusta alemmalle hallinnolle, ts. alempien tasojen toimintaa ohjataan rahoitusperusteisesti, jolloin tavoitteet muodostavat implementointipakon toimintaan. Toimintaa tulisi ennen kaikkea ohjata palveluverkon ja palveluiden saatavuuden kautta. Uudistuksen tulokulmaa voidaan siis pitää vääristyneenä, mikä estää suoraan ja välillisesti tavoitteeseen pääsyä.

Tältä osin ohjausta täytyy uudelleen arvioida. Sote-maakuntien erilaiset tilanteet tulisi myös ottaa paremmin huomioon. Erityisesti tämä koskee palvelujen tuotantoa. Uudistuksen tulisi paremmin ottaa huomioon tuotantorakenteen monimuotoisuus.

Tarkempia huomioita on esitetty kohdassa 11.

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?

Pelastuslaitokset toimivat pääasiallisesti maakunnallisina organisaatioina, joten sen johdosta uudistuksen merkitys palvelujen saatavuudelle, yhdenmukaisuudelle ja vaikuttavuudelle lienee valtakunnallisesti pienempi kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Uudellamaalla maantieteellinen maakunta jaettaisiin erilliskäytännön mukaisesti kuitenkin myös pelastustoimen osalta. Nykyisten Uudenmaan pelastuslaitoksen vastuujaotus säilyisi sillä muutoksella, että nykyinen Keski-Uudenmaan pelastuslaitoksen alue jaettaisiin kahtia Vantaa-Keravan ja muun Keski-Uusimaan alueeseen sote-maakuntajaon mukaisesti.

Uudenmaan alueelliset erityispiirteet, niiden vaikutusarvio ja suhde rahoituspohjaan eivät tule ehdotuksessa riittävällä tavalla huomioiduksi.

Mikäli pelastustoiminnan vaikuttavuutta tarkastellaan alueellisten tehtäväryhmien kautta, sammutustehtävien vasteajoissa ja palvelutasossa nyt esitetty pelastustoimen järjestämismalli ei Myrskylän kunnan oman yleisen vaikutusarvion perusteella aiheuttane kunnassa poikkeamaa (neutraali), mutta vain sillä olettamuksella, että nykyisen sivutoimisen palokunnan sijainti säilyy edelleen Myrskylässä. Nykyisellä Tilastokeskuksen riskiarvioinnin tasolla tämä on vaarassa.

Ensihoidon järjestämisvastuu kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollolle, mistä syystä on nähty tarpeellisuutta liittää pelastustoimen uudistus reformiin. Pelastustoimi tuottaa osassa maata ensihoidon lisäksi myös ensivastepalvelua. Toiminta samassa organisaatiossa parantaa siis teoriassa mahdollisuutta kehittää toimintoja yhteisesti.

Lakiluonnoksen osana olevassa nk. Uusimaa-laissa on kuitenkin esitetty HUS:n vastaavan ensihoidosta nykyisen kaltaisesti. Realistisena huolena on, että ensihoidon ohjaus Uudellamaalla vahvistuu HUS:iin, jolloin tavoiteltava synergiaetu sote-maakunta-pelastustoimi –välillä Itä-Uudenmaan ja muiden järjestämisalueiden välillä häviää, samoin voi hävitä ensisijainen syy siihen, miksi pelastustoimi alkujaan liitettiin hankkeeseen.

Ensihoitoa on äkillisesti sairastuneen tai loukkaantuneen potilaan kiireellisen hoidon antaminen jo kentällä ja tarvittaessa potilaan kuljettaminen hoitopaikkaan. Mainitun kiireellisyyden ja (sairaan-)kuljetuksen vasteaikojen sekä palvelutason osalta esitetty malli on Myrskylän kunnan kannalta epäedullinen (huononee) sillä olettamuksella, että Itä-Uudenmaan pelastuslaitoksen ensihoitoyksiköt pysyvät uudistuksen jälkeenkin sijoitettuna vain kolmelle pelastusasemalle (Porvoo, Sipoo ja Loviisa) ja kahdelle ambulanssiasemalle (Söderkulla ja Koskenkylä), kun nykyisellään Päijät-Hämeen Hyvinvointikuntayhtymän ensihoitoyksikkö on sijoitettuna Myrskylän paloasemalla seuraavien yksiköiden sijaitessa Orimattilassa. Toisaalta on todettava, että nykyiselläänkin ensihoitoyksikön sijaintipaikka ei sellaisenaan takaa vasteaikaa, sillä yksikkö on liikkeessä.

Ensivasteella tarkoitetaan puolestaan hätätilapotilaan luokse lähetettävää lähintä mahdollista pelastustoimen yksikköä. Se pystyy aloittamaan välittömät toimenpiteet potilaan peruselintoimintojen turvaamiseksi, kykenee tehostettuun ensiapuun, arvioimaan potilaan tilan ja raportoimaan tilanteesta eteenpäin ensihoitohenkilöstölle. Ensivasteyksikkö ei kuitenkaan poikkeuksia lukuun ottamatta kuljeta potilasta ja ensivasteyksikössä voi toimia henkilöitä, joilla ei ole terveydenhuoltoalan tai pelastustoimen tutkintoa. Päijät-Hämeen Hyvinvointikuntayhtymä tuottaa ensivastetoimintaa myös Myrskylässä sivutoimisen palokunnan henkilöstön toimesta ja oletettavasti toiminta säilyy nykyisellään (neutraali), mutta on sidottu mainitusti sivutoimisen palokunnan sijainnin pysyvyyteen.

Toisin sanoen pelastustoimen järjestämislaissa mainittu palveluiden kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin, vaikkakin rajoitetusti vain tiettyjen tehtävien osalta, muodostaa kunnalle todellisen riskin siitä, että pelastustoimen vasteaika alueella pitenee järjestämisalueen muuttuessa Päijät-Hämeestä Itä-Uudellemaalle.

Mikäli pelastustoimi toimii ensihoitopalvelun tuottajana, sote-maakunnan sisällä tulee

varmistaa se, että toiminnot eivät hallinnollisesti liiaksi eriydy toisistaan. Maakunnissa tulisi kiinnittää huomioita sote-maakunnan organisoitumiseen siten, että ensihoidon järjestämisessä järjestämisvastuu on sosiaali- ja terveydenhuollolla, mutta

sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimi tekevät sen tuottamisessa saumatonta

yhteistyötä. Tämä on oleellista resurssien järkevän käytön näkökulmasta. Pelastustoimea ja

sosiaali- ja terveystoimea ei tule liiaksi eriyttää toisistaan tulevissa organisaatioissa, vaan

tulisi pyrkiä vahvaan integraatioon myös hallinnollisesti.

Pelastustoimen toimiessa mahdollisesti liikelaitosmallilla maakuntahallituksen alaisuudessa,

tulee ehdottomasti huolehtia siitä, että sote-maakuntahallituksella on otto-oikeus johtokunnan päätöksiin, muutoin on vakava riski toiminnan ja erityisesti talouden irtaantuminen sotemaakunnan muusta toiminnasta.

Lisäksi erityinen huoli liittyy pelastustoimen rahoituksen riittävään tasoon. Lakiesityksessä sote-maakuntien ja sen ohessa pelastustoimen rahoituksesta puhutaan ainoastaan Tilastokeskuksen aineistosta riskiruohtujen osalta, mikä vääristää rahoituksen painotusta ja erityisesti Itä-Uudellamaalla ei turvaa tavoitteiden mukaista pelastustoimen järjestämistä johtaen joka tapauksessa lisärahoituksen tarpeeseen kesken talousarviovuoden.

Pelastustoimen rahoituksen tullessa karkeasti 70 prosentin osuudella asukasluvusta ja -tiheydestä sekä palveluntarpeesta ja vain 30 prosentin osuudella riskeistä, ei se huomioi alueellisia painotuksia. Itäisellä Uudellamaalla on lukuisia riskikohteita vasteineen hyväksytyssä Itä-Uudenmaan pelastustoimen palvelutasopäätöksessä, mutta kohteet eivät näy Tilastokeskuksen kautta laskettavassa rahoituksessa. Toimintaa myöskään merialueella ei ole huomioitu, kuten ei myöskään varautumista säteilyonnettomuuksiin. Nykyisellään Itä-Uudenmaan kunnat ovat todenneet riskit ja rahoittaneet pelastuslaitoksen varautumista niihin, mutta enää varautumista ei olisi mahdollista tehdä ko. rahoituskehyksessä.

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

Päätöksenteko ja asukkaiden osallistumisoikeudet sote-maakunnassa perustuvat pitkälti kuntalain säännöksiin ja vakiintuneisiin paikallisen demokratian muotoihin.

Sote-maakunnan toiminta perustuu alueelliseen itsehallintoon. Kunnalliseen itsehallintoon verrattuna valtion ohjaus sote-maakuntiin on merkittävästi vahvempaa ja tasapaino

itsehallinnon ja valtion ohjauksen välillä herättää eräiltä osin kysymyksiä, kuten kysymyksessä 1 todettiin.

STM:n ohjauksen rooli on suunniteltu vahvaksi, mutta kysymyksiä herää siitä, miten STM tosiasiallisesti ohjaa vuosittaisissa neuvotteluissa maakuntia. Riskinä on merkittävä palvelujärjestelmän johtamiseen ja kehittämiseen liittyvä osaamisen asymmetria, palvelujärjestelmäosaajien ja johtajien jäädessä pääosin maakuntiin. Lisäksi kysymyksiä herättää STM:n poliittisen toiminnan rooli suhteessa maakuntien ohjaukseen. Kokemukset ovat viime vuosina osoittaneet, että poliittiset pyrkimykset ovat saaneet yllättävän suuren roolin yksittäisten maakuntien yksittäisten asiakokonaisuuksien ohjaamisessa. Tällaista kehitystä ei voi pitää maakuntien pitkäkestoisen kehittämisen kannalta tarkoituksenmukaisena. Merkittävin puute on se, että sote-maakunnalla ei ole verotusoikeutta. Tämä kaventaa merkittävästi sotemaakunnan taloudellista päätöksentekoa ja itsehallintoa. Itsehallinnon vahvistamiseksi maakuntaveroa koskevan lainsäädännön valmistelussa tulisi edetä mahdollisimman nopeasti.

Todettakoon kuitenkin, että Uudenmaan erillisratkaisun osalta myös Itä-Uusimaan sote-maakunnan alueella on mahdollisuus saada edustajia päätöksentekoon, kuin edellisessä uudistuksen valmistelussa.

Tarkempia huomioita on esitetty kohdassa 11.

Kysymyksiä sote-maakuntalaista

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

ei pääosin

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

kyllä pääosin

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

ei pääosin

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

kyllä pääosin

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

ei

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

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

3§ 1. momenttiin esitetään lisättäväksi 5. kohtaa.

”Sote-maakunnan jäsen on:

/

5) Kunnat, joilla on jo olemassa toimiva sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastuspalvelun yhteistyö maakuntarajojen yli historiallisista, maantieteellisistä ja kielellisistä syistä.

Ks. myös kysymys 24 tästä enemmän.

11. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.

Sote-maakuntalain yhteys rahoituslakiin on vahva, lisäksi sote-maakuntien hallinto on näennäisestä subsidiariteettiperiaatteesta ja itsehallinnosta huolimatta voimakkaasti valtion ohjauksessa, kuten kysymyksessä 1 on todettu. Vahingollisena voidaan pitää lain henkeä, jossa voimakas valtiollinen ohjaus keskittää kuntien ja muodostettavien sote-maakuntien päätösvaltaa pois itse alueilta. Valittaville sote-maakuntavaltuustoille jäänee vain näennäinen päätösvalta palveluverkon ja rahoituksen käyttöön. Tästä syystä sote-maakuntalaki ei sellaisenaan muodosta tarkoituksenmukaista yleislakia tulevien sote-maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle.

Ottaen huomioon mainitun sote-maakuntavaltuuston jokseenkin heikoksi jäävän roolin tämän vastauksen alussa ja kysymyksessä 1 esitetysti, voidaan pitää perustuslaillisesti arveluttavana maakunnan asukkaan äänioikeuden aitoa toteutumista maakuntavaaleissa (28§) ja oikeutta valita näin palvelujen käyttäjien edustajia sote-maakunnan toimielimiin (29§) siltä osin, kuin uudistuksen yksi tavoitteista olisi vahvistaa maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

E erityisen ongelmallista on myös korjaus- ja ylläpitoinvestointeja suurempien investointien ohjauksen kytkeminen lainanottovaltuutusten käsittelyyn valtioneuvoston tasolla (15-16§). Menettely voi johtaa maakunnan palveluntarpeen kannalta muutoin tarpeellisten investointien estämiseen sen hallintotasan toimesta, joka kuitenkin eniten on irrallaan maakunnan toiminnasta.

Vaikka investointien ja lainanoton tulee perustua pitkäjänteiseen suunnitelmaan, lainanottovaltuuden perustuminen laskennalliseen lainanhoitokatteeseen ei

ota huomioon merkittävien investointien tarveperusteista arviointia. Sote-maakunnalla saattaa olla korkea lainakanta, mutta silti tarve investoida. Nyt esitetystä muodosta tällaiset kiireelliset ja välttämättömät investoinnit käsitellään erillisessä menettelyssä. Näiden käsittely voisi olla osa sote-maakunnan ja ministeriöiden välistä neuvottelua.

Sote-maakunnan arviointimenettelyyn liittyvät pykälät (120-121§) ovat osittain tulkinnanvaraisia, mitä erityisesti niiden ei luonteensa vuoksi tulisi olla.

Esityksessä todetaan, että mikäli maakunnan rahoituksen taso ei turvaisi alueella riittäviä sote- tai pelastustoimen palveluja, olisi maakunnalla myös kesken talousarviovuoden oikeus saada valtion lisärahoitusta. Tämä huomioitaisiin myös jatkossa kustannusten arvioinnissa, jos tarve katsottaisiin pysyväisluonteiseksi. Lisärahoituksen saaminen toistuvasti kuitenkin muutoin, kuin perusteltuna kustannustason nostona, olisi yhtenä sote-maakuntalaissa säädettävän sote-maakuntien arviointimenettelyn käynnistämisen kriteerinä muiden taloudellisten tunnuslukujen ohella. Merkityksellinen ristiriita sisältyy terminologisesti rahoituksen saamisen ”oikeuteen”, johon vetoaminen sinällään toistuvasti voisi johtaa arviointimenettelyyn. Ristiriitaisuutta lisää rahoituksen sidosteisuus palveluntarpeeseen, jonka yllätyksellisyyteen sote-maakunta ei voi täysin vaikuttaa. Maakunnan arviointimenettely voitaisiin käynnistää myös palvelujen järjestämisedellytyksiin liittyvien kriteerien perusteella.

Toinen ristiriita liittyy pykälän 121§ 1. momentin 4. kohtaan, jonka mukaan yksi sote-maakunnan arviointimenettelyn kriteereistä olisi maakunnalle kiireelliseen ja/tai välttämättömään investointiin liittyvä lainanottovaltuus taikka kaksi kertaa kolmen peräkkäisen tilikauden aikana lisärahoitusta. Mikäli kohdassa todella tarkoitetaan jo yhden lainanottovaltuutuksen mahdollisesti johtavan arviointimenettelyyn, tulisi kirjausta selkeyttää.

Arviointimenettelyssä tulisi yleisestikin merkittävästi palveluiden saatavuuteen vaikuttavana toimenpiteenä olla säädettyinä valitusoikeudesta ja täytäntöönpanokielloista.

Valtakunnallisesta toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksesta säädetään sote-maakuntalain 21§:ssä, jonka tehtävänä olisi ylläpitää sote-maakuntien yhteistä tilatietojärjestelmää ja sillä voisi olla myös muita sote-maakuntien päättämiä tehtäviä. Tarkemmat säädökset on otettu voimaanpano- ja rajoituslakeihin sekä pelastustoimen järjestämislakiin. Aikaisemmasta maakuntareformista poiketen mainitulle taholle ei siis siirtyisi kiinteistöjen omistusta. Sen sijaan sote-maakunta vuokraisi kunnilta niiden omistukseen jäävät kiinteistöt kolmeksi vuodeksi yhden vuoden optiolla (3+1). Sekä sotepalveluiden että pelastustoimen irtain omaisuus ja sopimukset siirtyisivät kuitenkin sote-maakunnille varoineen ja velkoineen. Siirtymäkauden jälkeen maakunta voisi jatkaa vuokrausta niiden tilojen osalta, jotka se toiminnassaan tarvitsisi.

Tilojen valtakunnallisesta hallinnoinnista voisi olla tarkoituksenmukaisempaa säätää siten, että jokainen sote-maakunta olisi velvollinen vuokraamaan tilat vähintään mainituksi ajaksi, mutta myös tätä pidemmästä ajasta voitaisiin tarkoituksenmukaisella tavalla sopia. Tällä varmistettaisiin se, että peruskunnan käyttöön ei jäisi tarpeettomia tai epätarkoituksenmukaisia tiloja siirtymäkauden jälkeen, ts. ettei nyt syntyvä kiinteistöriski realisoituisi liian nopeasti. Kun osa kunnista on jo aiemmin siirtänyt järjestämisvastuun peruspalvelujen osalta yhteistoiminta-alueille tai sairaanhoitopiireille, selvyuden vuoksi tulisi todeta, että myös näiden vuokrasopimusten osalta noudatetaan vähintään kolmen vuoden vuokrausvelvoitetta.

Edelleen 22 § säännöksessä voisi ottaa kantaa siihen hyväksyykö maakuntavaltuusto erityislainsäädännön mukaisia strategisia asiakirjoja erityisesti siltä osin, kun koskevat sekä kuntien että sote-maakunnan toimintaa (yhdyspinta-asiat).

Kysymyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista

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

ei pääosin

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

ei 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 pääosin

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

ei

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

kyllä pääosin

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

kyllä pääosin

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

kyllä pääosin

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

kyllä pääosin

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

kyllä

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

Pohjanmaan ja Itä-Uusimaan maakunnat.

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

-

24. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista.

Osa sosiaalihooltoon ja terveydenhooltoon kuuluvista palveluista olisi mahdollista koota suurempiin kokonaisuuksiin yhden tai useamman sote-maakunnan järjestettäväksi, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden, laadun tai asiakkaiden oikeuksien varmistamiseksi tehtävän vaativuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Mainittua kokoamista käsittelevät järjestämislain 4, 9, 34 ja 37§ jättävät lopulta hyvin avoimeksi, kuka ja millä tarkemmilla kriteereillä määrittäisi tilanteen, jossa lähipalvelu ei olisi tarkoituksenmukaisin tapa järjestää

palveluja ja ne koottaisiin suurempiin kokonaisuuksiin/lähipalvelun toteutustapa muutettaisiin fyysisestä etäältä tai mobiilisti tapahtuvaksi. Edelleen säädetään, että muilla sote-maakunnilla ei ole päätösvaltaa kootuista palveluista, eivätkä ne saa järjestää, tuottaa tai hankkia muualta mainittuja palveluja. Kukin sote-maakunta vastaa kuitenkin kustannuksista osaltaan. Järjestämislaissa tulisi vähintään säätää siitä neuvottelumenettelystä sote-maakuntien välille, millä kokoaminen aidosti tapahtuu. Lisäksi merkittävästi palveluverkkoon ja saatavuuteen vaikuttavissa muutoksissa tulisi olla säädettyinä valitusoikeudesta ja täytäntöönpanokielloista.

Opiskelijahuollon palveluiden järjestämisen kokoamisessa maakuntiin tulisi vähintään jättää alueellinen tarkoituksenmukaisuusharkinta (lait terveydenhuoltolakien ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta). Joissain tapauksissa opiskeluhuollon on välttämätöntä olla hallinnollisesti ja rakenteellisesti osa kunnan opetustoimen järjestelmää, kunnallisen päätöksenteon hallittavissa. Tällöin pystytään vastaamaan nopeasti ja tehokkaasti muuttuviin oppilas- ja koulukohtaisiin tilanteisiin, sekä lasten ja nuorten parissa esiintyviin paikallisiin tai valtakunnallisiin ilmiöihin. Tämä on ollut nykyisen järjestelmän vahvuus, eikä sen muuttamiselle ole perusteita. Oppivelvollisuuden laajentamista koskeva lakiehdotus edellyttäne entistä tiiviimpää yhteistyötä oppilas- ja opiskeluhuollon ja oppilaitoksen välillä.

Järjestämislain 12-12a§ rajaavat vahvasti edellytyksiä palvelujen hankkimiseksi yksityiseltä palveluntuottajalta, tässäkin tarkoituksenmukaisuusharkinta tulisi sisällyttää kriteeristöön.

Esitettyä säädöstä voidaan pitää erityisen vaarallisena siksi, että se vaarantaisi käytännössä voimaantullessaan päivystyslääkärien saannin syrjäisemmille alueille, ellei näitä selkeästi saataisi rekrytoitua virkalääkäreiksi paikallisen sote-maakunnan palvelukseen. Menettely voi vaarantaa päivystysjärjestelmän ja keskittää toimintoja vain kaupunkikeskuksiin. Joustavuus palveluiden tuottamisessa häviää, eikä sote-maakunnalle itselleen jäisi tässäkään yksityiskohdassa harkintavaltaa suhteessa lakisääteisyteen.

Edelleen kirjaus tällaisenaan voi vaikuttaa lääkärin työnkuvaan ja kiinnostavuuteen kokonaisuutena.

Sen estämättä, mitä ostosopimuksesta edellä kuvatusti ja muutoin säädettäisiin, henkilöstön vuokraus olisi sallittua maakunnan alaisuuteen 12a§ mukaisesti, jolloin henkilö ei ole työsuhteessa sote-maakuntaan, mutta joka toimii sote-maakunnan suorassa työnjohdollisessa alaisuudessa. Säädos voi johtaa kilpailutilanteeseen ja vaikeasti työllistävillä alueilla olla jopa kalliimpaa, kuin neuvoteltu ostopalvelusopimus. Kirjaus on ristiriidassa kustannusten kasvun hillitseminen tavoitteen kanssa.

Lisäksi rajataan samoin säädöksiin ensihoidon järjestämisen tehtävien hankintaa siten, että se rajataan tiukasti maakunnan pelastuslaitoksen tehtäväksi. Myrskylän kunta on aiemmin lausunut, että pelastustoimen vaste kuntaan huononisi uudistuksessa, minkä vuoksi tarkoituksenmukaisuusharkinta tulisi sallia laajemmin, samoin käsitteistöä tulisi tarkastaa kohdassa 10 esitetysti.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen (Hyte) jäisi kuntien tehtäviksi ja näiden tulisi sisällyttää strategiseen suunnitteluunsa hyte-työn edistämiseksi tavoitteet ja määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet. Työtä tehtäisiin yhteistyössä sote-maakuntien kanssa. Hyvinvointikertomuksesta ja -suunnitelmasta säädetään 7§ ja sen mukaisesta Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimesta rahoituslain 15§:ssä.

Hyte-lisäosan painoarvon tulisi olla merkittävästi esitettyä suurempi, jos aidosti halutaan vastata ennaltaehkäisevään uudistuksen tavoitteeseen.

Myrskylän kunnanhallitus toteaa erikseen, että valtakunnassa jo nykyisellään toimivia ja olemassa olevia sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämis-tuottamismalleja tulisi voida jatkaa myös uuden, säädettäväksi esitetyn lainsäädännön puitteissa. Tämän tulisi olla mahdollista myös niissä kunnissa ja tulevaisuudessa sote-maakunnissa, joissa nykyisen ja säädettäväksi aiotun sote-maakuntajaon mukaisesti palvelut järjestetään ja/tai tuotetaan toisen maakunnan alueella/-lta historiallisista, maantieteellisistä tai kielellisistä syistä.

Myrskylän kunnanhallitus esittää, että mainitut järjestelyt voisivat olla sote-maakuntalain ja sen järjestämislain voimaantulon jälkeenkin mahdollista joko lisäämällä sote-maakuntalain kolmannen pykälän ensimmäiseen momenttiin uutena viides kohta (Maakuntal. 3§ 1. mom. 5. kohta) kuten tämän kysymyssarjan 10. kohdassa esitetään.

Yli sote-maakuntarajojen tapahtuvan kuntalaisten palvelujen käytön perustaa on kirjoitettu terveydenhuoltolakiin. Tämä erityislainsäädännössä oleva mahdollisuus on olemassa, mutta sen suomasta mahdollisuudesta tulisi tehdä nykyistä selkeämpi kirjaus myös valmisteilla olevaan lainsäädäntöön.

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

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?

ei 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.

5 § Tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin

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

6 § Pelastustoimen palvelutasopäätös

Muutosesitys: lisätään maakunnalle velvoite kuulla kuntia pelastustoimen palvelutasopäätöksestä.

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

9 § Pelastustoimen neuvottelukunta

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

Neuvottelukunnan ei tule olla ohjauksen, vaan (asiakas)palautteen käsittelyn rakenne. Neuvottelukunnan tulee kerätä palautetta pelastustoimen palveluista ja neuvottelukunnan työn puitteissa tulee kuulla mahdollisimman laajaa joukkoa pelastustoimen asiakkaita ja sidosryhmiä. Perusteluissa on mainittu pelastustoimen järjestökentän sekä pelastustoimen asiantuntijoiden kuuleminen, mutta ei kuntien kuulemista

32. Muut vapaamuotoiset huomiot pelastustoimen järjestämislaista.

Ks. vastaus 1 erityisesti rahoituksen riittävyyden turvaamisesta.

Vapaapalokuntien tarve ja arvo on tunnistettava laissa laajemmin.

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?

kyllä pääosin

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

ei pääosin

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

ei

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 pääosin

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

kyllä pääosin

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

ei

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

Kärkullan kuntayhtymän lakkauttaminen ja toiminnan siirtäminen maakuntien vastuulle on suuri muutos nykyiseen toimintaan. Mittakaavaetuja hyödyntämällä Kärkulla voi nykyään taata ruotsinkielisen palvelun myös paikallisesti. On erittäin tärkeää, että ruotsinkielisten kehitysvammaisten palvelut turvataan katkeamatta, kun Kärkullanin kuntayhtymä lakkautetaan. Tämä asiakasryhmä on erityisen haavoittuva, ja sen on saatava kaikki palvelut (asiantuntija-, asumis-, neuvontapalvelut jne.) omalla äidinkielellään myös jatkossa.

Kaksikielisten maakuntien tulee yhteistyösopimuksella velvoittaa yhteistyöhön myös Kärkullanin nykyisten palvelujen osalta, koska riittävän suuri väestöpohja mahdollistaa ruotsinkielisten palvelujen ja palveluketjujen järjestämistä, kehittämistä ja pitkäjänteisyyttä.

Ehdotuksen mukaan asiantuntijapalvelut säilyvät Varsinais-Suomen maakunnassa. Yhteistyösopimuksessa kaksikielisten maakuntien tulisi sopia kehittämis- ja asiantuntijapalvelujen käytöstä, kehittämisestä ja muista toimintaperiaatteista, sillä ajatuksella, että myös jatkossa mahdollistetaan asiakkaille tasapuolisesta ruotsinkieliset asiantuntijapalvelut asuinmaakunnasta riippumatta.

Sote-uudistus ei koske Ahvenanmaata, mutta koska Ahvenanmaa käyttää kuntayhtymän palveluja, vaikuttaa uudistus myös Ahvenanmaan erityishuoltoon tarvitsemiin asiakkaisiin. Uudistuksen toteuttamisessa tulee tämän vuoksi huomioida Ahvenanmaan erityishuoltopalveluja tarvitsevien tarpeita.

Kriittistä on myös turvata riittävä siirtymäaika entisten Kärkullan toimintojen osalta. Siirtymisvaiheeseen kuuluu toimintojen siirto maakunnille sekä kaksikielisten maakuntien yhteissopimuksessa tarkemmin määritetyllä tavalla rakennetun yhteistyön käynnistäminen, joten palvelujen laadun näkökulmasta lakiluonnoksessa ehdotettua siirtymäaikaa ei voida pitää riittävänä.

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

ei pääosin

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

-

45. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaanpanolaista.

Todettakoon, että uudistuksen kaikissa vaiheissa ja toimeenpanovuosina tulee uudistuksen rahoitus turvata kokonaisvaltaisesti. Erityisesti sosiaali- ja terveystoimen ulkopuolisten, jäljelle jäävien muiden kuntaorganisaation tehtävien tarvittavaa rahoitus tulee taata oikeudenmukaisesti. Erytishuomiota tulee kiinnittää ICT- ja potilastietojärjestelmämuutoksiin, sekä niiden kustannuksiin sillä jo nykyisellään alueilla on keskenään erilaisia järjestelmiä palveluille ja toiminnanohjaukselle. Edetessään hallinnollisesta integraatiosta toiminnalliseen integraatioon, tulee sote-uudistus jo pelkästään Uudellamaalla olemaan merkittävä sosiaali- ja terveystoimien tiedonhallinnallinen koetinkivi. Uudistuksen onnistuneen toimeenpanon välttämättömänä edellytyksenä on, että tiedonhallinta saadaan tukemaan uusia rakenteita ja toimintatapoja. Sovittujen mittareiden mukaista tietoa palveluntuottajien toiminnan laadusta, läpinäkyvyydestä, vaikuttavuudesta ja kustannuksista tulee olla avoimesti saatavilla. Tämä tieto on merkittävä sekä perus- että erityisesti erikoissairaanhoidon omistajaohjauksen työkalu.

Uudenmaan erillisratkaisun osalta on lisäksi huomioitava, että esimerkiksi Itä-Uudenmaan sote-maakunnan valmisteluun osoitettavat resurssit edellyttävät merkittäviä henkilöpanostuksia alueen peruskunnilta ja erityisesti Porvoon kaupungilta. Asetun aikataulun kireys ja todennäköiset resurssisiirrot voivat merkittävästi vaikuttaa myös peruskuntien kykyyn suoriutua lakisääteisistä palveluvelvoitteistaan nykyisissä soteorganisaatioissa. Haaste on myös se, että hallinnollinen valmistelu voi tosiasiallisesti käynnistyä vasta, kun uudistusta koskeva lainsäädäntö on hyväksytty eduskunnassa.

Kuntien näkökulmasta keskeinen kysymys on uudistuksen voimaantullessa kuntien omistukseen jäävien toimitilojen käyttö sote- palveluiden tuottamiseen siirtymäkauden vuokrajärjestelyn (3+1 vuotta) jälkeen ja vuokrataso siirtymäkaudella. Keskeinen ongelma kuntien näkökulmasta on, että ne joutuvat olemaan pitkään epätietoisia siitä, tulevatko maakunnat hyödyntämään kuntien sote-käytössä uudistuksen voimaantulohetkellä olevia tiloja siirtymäkauden jälkeen ja millä mekanismilla ja hinnalla mahdollinen tämä hyödyntäminen toteutetaan.

Maakuntien perustamisen jälkeen maakunnat tulevat laatimaan palvelustrategiansa ja niihin pohjautuvat palveluverkkosuunnitelmansa. Tämä tulee todennäköisesti tapahtumaan mainitun siirtymäkauden lopussa. Tätä ennen kunnat eivät voi tietää omistuksessaan olevien toimitilojen tulevasta käytöstä, mikä todennäköisesti estää toimitilojen ylläpidon kannalta välttämättömiäkin investointeja. Ongelmaa korostaa, että kunnilla ei ole tietoa edes rajoituslain perusteella sosiaali- ja terveystoimen luvalla toteutettujen ja tarpeelliseksi katsottujen investointien tulevasta käytöstä.

Kysymyksiä maakuntien rahoituslaista

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

ei pääosin

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

ei

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?

ei

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

ei

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?

kyllä pääosin

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

-

53. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista.

Sen lisäksi, mitä edellä muissa kohdissa on mainittu rahoituslakiin ja sote-maakuntien rahoitukseen liittyen on syytä selvyydeksi todeta, että kuntien talouden ennakointi voi jossain määrin selkeytyä sotekulujen muutosherkkyiden poistuessa, mutta haaste siirtyy maakuntiin. Esityksessä nyt mallennettu peruskunnan rahoituspohja muodostuu joka tapauksessa kestävämmäksi ja herättää kysymyksen, mikä on tulevaisuuden kunta.

Erityisesti uudistuksen voimaantulovuodesta eteenpäin kuntatalouden todellinen tilanne on epävarma ottaen huomioon samanaikaiset muut suunnitellut reformit (oppivelvollisuuden laajentaminen, hoitajamitoitus jne.) sekä mahdollisen monialaisen maakunnan valmistelun. Kuntien vaikuttamismahdollisuus taloutensa tasapainoon heikkenee, samoin kuin mahdollisuus vaikuttaa kunnan elinvoimainvestointeihin velkojen ja vastuiden jäädessä pienenevällä rahoituspohjalla hoidettaviksi. Lainanotto- ja investointikyky romahtaa ja kuntien (toiminta- ja) vuosikatteet muodostunevat kroonisesti alijäämäisiksi muutoksen myötä poistojen suhteellisen osuuden kasvaessa.

Edellä kuvattu skenaario kuntien rahoitusaseman muutoksesta voi muodostaa paineen korottaa kunnassa kunnallisveron, tai vähintään kiinteistöveron sekä lisäksi maksutuottojen osuutta rahoituksesta. Samoin toimin voidaan sote-maakunnassa kasvattaa valtionrahoituksen rinnalle jäävää tulopuolta asiakasmaksuista sekä pelastuslaitosten osalta sen palvelumaksuista. Kokonaisuutena toimenpiteet voivat aiheuttaa kuluttajalle ei-toivotun kokonaisvaltaisen kustannusten nousun.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvu otettaisiin etukäteen huomioon sosiaalimenojen kehityksen pitkän aikavälin ennustemallin (some-malli) osoittaman muutoksen mukaisesti siten, että some-mallin osoittamasta palvelutarpeen kasvusta otettaisiin huomioon 80 prosenttia. Malli arvioisi nykytilanteessa sote-palvelutarpeen vuosittaiseksi laskennalliseksi kasvuksi noin 1,2 prosenttia seuraavan kymmenen vuoden aikana. Some-malli ei sisällä oletuksia tuottavuuden kasvusta eli kyseessä on väestörakenteen muutoksen vaikutus palvelutarpeeseen nykyisillä rakenteilla ja palvelutasolla. Toisin sanoen, sote-maakuntien kannustin tuottavuuden parantamiseen toiminnassa on heikko. Jos tuottavuus kehittyy positiivisesti, se vaikuttaa käänteisesti rahoitustasoon heikentämällä sitä. Erityisesti parempaa kannustinta tulisi käyttää kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimissa.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen (Hyte) jäisi kuntien tehtäviksi ja näiden tulisi sisällyttää strategiseen suunnitteluunsa hyte-työn edistämiseksi tavoitteet ja määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet. Työtä tehtäisiin yhteistyössä sote-maakuntien kanssa. Hyvinvointikertomuksesta ja -suunnitelmasta säädetään 7§ ja sen mukaisesta Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimesta rahoituslain 15§:ssä.

Sote-maakuntien laskennallinen rahoitusmalli perustuisi voimaantulovuoden jälkeen pääosin tarveperusteiseen ja olosuhdetekijät huomioivaan rahoitukseen. Sen mukaan maakunnille myönnettäisiin valtion rahoitusta sote-maakunnan asukasmäärän, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden, asukastiheyden, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden, saaristoisuuden, saamenkielisyyden sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimien perusteella. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen perusteella maksettava osuus liikkuisi noin yhden prosentin tuntumassa. Hyte-lisäosan painoarvon tulisi olla merkittävästi prosenttia suurempi, jos aidosti halutaan vastata ennaltaehkäisevään uudistuksen tavoitteeseen. Hyte-työssä tulisi myös huomioida

kuntakokoluokittain käytettävissä olevat resurssit, ts. lisäosan painotuksia tulisi miettiä kunnan resurssien suhteessa.

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.

Ks. kysymys 53. Sen lisäksi todetaan seuraavaa (Kuntaliittoa mukaillen):

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 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 tasausjärjestelyt – 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.

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.

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.

-

60. Vapaamuotoiset huomiot verolainsäädännöstä.

Tältä osin yhdytään Kuntaliiton lausuntoon.

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?

kyllä pääosin

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

kyllä pääosin

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

kyllä pääosin

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

kyllä pääosin

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?

Erilliskorjausten jatkovalmistelusta, toisin sanoen Helsingin ja Uudenmaan maakuntayhtymän ja sote-maakuntien välisestä työnjaosta, tulee laissa nyt esitetyksi myös aidosti sopia osapuolten kesken hyvässä vuoropuhelussa ja tiiviissä yhteistyössä.

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?

ei pääosin

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

ei 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.

Tältä osin viitataan jo sote-maakunnan arviointimenettelystä kysymyksessä 11 lausuttuun liittyen taloudellisiin tai toiminnallisiin edellytyksiin.

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 erillisellä 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.

Mainitun lain 3 §:n mukaan myös valtion viranomaisten toimialueiden tulee lähtökohtaisesti perustua maakuntajakoon mainitussa säännöksessä säädetyllä tavalla. Myrskylän kunta kiinnittää Kuntaliiton lailla huomiota siihen, että sote-maakuntajaon vaikuttaessa muihin aluejakoihin sote-maakuntajakoa ei voi tehdä pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluiden näkökulmasta. Muut aluejaot eivät saa olla alisteisia sote-rakenteille, eikä soten ja pelastustoimen rakenteita ja niiden toimivuutta/toimimattomuutta tule missään tilanteissa käyttää maakuntienvaihdosmenettelyn välikappaleena.

Vähintään näin merkittävässä asiassa tulisi olla säädettyinä valitusoikeudesta ja täytäntöönpanokielloista erityisesti siksi, että lakiehdotuksen mukaan muutoksesta voitaisiin päättää valtioneuvostossa jopa alueiden itsehallinnon vastaisesti. Tätä voidaan pitää merkittävänä perustuslaillisena ongelmana.

Maakuntien ohjaus

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

ei pääosin

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

kyllä pääosin

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

ei pääosin

Uudistuksen vaikutukset

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

Uudistuksen 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.

Uudistuksen suoria 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.

Vaikutuksia on tarkemmin kuvattu lausunnon aiemmissä vastauksissa.

Esityksen mukaan uudistus aiheuttaisi vähintään noin 550 miljoonan euron kertaluonteiset kustannukset vv. 2021-2023. Kuluja muodostuisi hallinnollisten muutuskustannusten ohella (mm. sopimukset), maakuntien ICT-järjestelmistä ja harmonisoinnista, palkoista ja asiakasmaksujen rinnastettavuudesta sekä kiinteistöistä. Arvioinnissa on näin huomioitu karkealla tasolla jokseenkin merkittävimmät sote-maakunnille kustannuksia aiheuttavat tekijät, mutta kunnille ja kuntayhtymille kustannuksia aiheuttavia tekijöitä on listattu 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 pelkästään yleisen kustannustason nousun myötä.

Arviota muutuskustannuksiksi tulisi jatkovalmistelussa tarkentaa yhdessä kuntatoimijoiden kanssa. Erityisesti 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.

Kokonaisaikataulua 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 pääosin

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?

Ks. kysymys 79 ja 45.

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

-

a) vuosina 2021-2022?

Keskustelut P-HHYKY:n kanssa Myrskylän kunnan tilanteesta ja sen vaatimista toimenpiteistä.

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?

-

Muut kysymykset

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

-

88. Ehdotus sote-maakuntanne nimeksi.

-

89. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

-

90. Muut yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.

-

Latva-Pirilä Matti
Myrskylän kunta