

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

Oulun kaupunki

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi ja mahdolliset yhteystiedot

Kehittämispäällikkö Claes Krüger, claes.kruger@ouka.fi, 044 703 1247

Viranomaisille: Lausuntovastauksen käsitelleen toimielimen nimi ja käsittelypäivämäärä

Oulun kaupunginhallitus 21.9.2020 § 217

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?

Väestön hyvinvointiin ja eriarvoistumiseen vaikuttavat keskeisesti varsinaisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän lisäksi väestön koulutustaso, yritystoiminnan menestyminen ja mahdollisuudet alueella, työllisyys ja sen tukeminen ja kuntien eri palvelujen (varhaiskasvatus, nuorisotyö) laajuus ja toteuttamistavat. Edelleen kunnat vaikuttavat maankäytön, kaavoituksen ja asuntopolitiikan ratkaisuilla merkittävästi myös kansalaisten hyvinvointiin ja sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamiseen. Tämän vuoksi uudistuksessa on tärkeää vahvistaa kuntien ja sote-maakunnan yhteistyötä väestön hyvinvoinnin edistämiseksi. Sote-maakunnan ja kuntien hyvinvointikertomuksiin sisältyvät yhteiset tavoitteet ja toimenpiteet edesauttavat väestön hyvinvointierojen ja niitä tukevien palvelujen parantamiseksi. Sote-maakuntien ja kuntien vuoropuhelu tulee olla säännöllistä. Myös ennaltaehkäisevien palvelujen järjestäminen, työnjako ja

rahoitus tulisi olla selkeätä, esim. kumpi tai millaisella työnjaolla järjestetään ns. matalan kynnyksen tai kolmannen sektorin palvelut.

Sote-maakuntauudistus on laaja ja merkittävä sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus. Uudistuksen valmistelu ja toimeenpano edellyttävät merkittävää lisärahoitusta muutostukannuksiin. Käynnistynyt valtion rahoittama hanketyö tukee osaltaan valmistelua, mutta se ei ole riittävä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen ja palkkojen harmonisointi, ICT-ratkaisut lyhyellä ja pitkällä tähtäyksellä ja monet muut muutostukannukset tuovat kustannuksia uudistuksen toteuttamiseen. Kunnilla ei ole mahdollisuuksia rahoittaa muutostukannuksia. Muutostukannuksiin tulisi varata valtion erillisrahoitus.

Uudistuksen tavoitteet sosiaali- ja terveyspalvelujen integraatiosta, palvelujen saatavuuden parantamisesta ja perustason palvelujen vahvistamisesta ovat kannatettavia. Uudistus mahdollistaa ja tukee palvelurakenteiden uudistamista ja mahdollistaa vaikuttavampien palvelukonseptien käyttöönoton ja skaalaamisen. Rahoituksen tarveperusteisuus on oikeansuuntainen, mutta rahoituksen kriteerit ja painoarvot tarvitsevat luotettavampaa tietopohjaa ennen kuin niitä tulisi soveltaa sote-maakuntien rahoituksen perusteena. Rahoitusmalli ei myöskään huomioi joustavasti toimintaympäristön äkillisiä muutoksia, esim. koronan aiheuttamia merkittäviä lisäkustannuksia palvelujen järjestämiseen.

Oulun kaupunki järjestää sosiaali- ja terveyspalvelut monituottajamallia hyödyntäen ja edesauttaen toimintatavalla markkinoiden syntyä. Monituottajuudella on voitu lisätä palvelujen tuottavuutta ja hillitä osaltaan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvua. Uudistuksessa tulee turvata monituottajuuden jatkuminen.

Sote-maakuntauudistuksessa jää edelleen ratkaistavaksi merkittäviä väestön terveys- ja hyvinvointieroihin ja palvelujen yhdenvertaisuuteen liittyviä kysymyksiä. Esimerkiksi terveydenhuoltoon liittyy sellaisia rakenteellisia tekijöitä, jotka vaikuttavat palvelujen saatavuuteen ja laatuun. Näitä ovat mm. kunnallisten avopalvelujen heikkenevä palvelukyky sekä kolmikanavainen (terveysasemat, työterveyshuolto, yksityiset palvelut) avopalvelujen ja sen rahoituksen rakenne, joka osaltaan on eriarvoistanut palveluja. Uudistuksella voidaan kaventaa sosiaali- ja terveyspalvelujen eriarvoistavia tekijöitä. Jatkossa tavoitteena tulisi olla sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen yksinkertaistaminen (rahoituksen kanavien vähentäminen) niin, että rahoitusmalli ei tue eri toimijoiden osaoptimointia. Rahoitusta tulisi ohjata sote-maakuntien käyttöön tukemaan osaltaan uudistuksen hyviä tavoitteita integraatiosta ja palvelujen yhteen kokoamisesta.

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?

Pelastustoimen uudistuksen tavoitteet ovat kannatettavia. Esitys mahdollistaa pelastustoimen palvelujen saatavuuden, yhdenmukaisuuden ja vaikuttavuuden kehittämistä erityisesti valtakunnallisella tasolla. Pelastustoimen järjestämisessä on nykyisellään suuria alueellisia eroja sekä toiminnallisesti että tuottavuuden näkökulmasta. Toteutuessaan uudistukseen liittyvät ohjausmekanismit mahdollistavat pelastustoimen kehittämisen yhdenmukaisempaan ja kansallisella tasolla tuottavampaan suuntaan. Uudistus myös mahdollistaa nykyistä paremmin valtakunnallisen ja alueellisen yhteistyön pelastustoiminnan eri osa-alueilla.

Sisäministeriön ohjauksen merkittävä kiristyminen pelastustoimessa ja toisaalta valtion rahoitus antavat mahdollisuuden kansallisten uudistusten tehokkaampaan toteutukseen. Samalla kuitenkin pelastustoimen ohjauksen kustannukset tulevat huomattavasti kasvamaan nykyisestä.

Toimintojen kokoaminen joidenkin tehtävien osalta on sinänsä kannatettava ajatus, mutta ei ole toteutettavissa maakuntien omilla päätöksillä. Esimerkiksi tiettyjen palvelujen ja toimintojen keskittäminen yhden tai joidenkin pelastuslaitosten tai maakuntien tehtäviksi, voi törmätä maakuntien itsehallintoon tai haluttomuuteen.

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

Jatkokehittäminen edellyttää, että pelastustoimen rahoitus on riittävä. Nykytason mukainen pelastustoimen rahoitus ei tule riittämään jatkossa riippumatta siitä, tehdäänkö esitettyä maakuntauudistusta. Ilman lisärahoitusta esitetty uudistus jopa heikentää pelastustoimen palveluja, koska ohjaus- ja valvontamekanismi olisi jatkossa nykyistä raskaampi. Pelastustoimessa on ilman esitettyä uudistustakin merkittäviä rahoituksen korotuspaineita, johtuen mm. palvelutasosäädöksistä ja niiden velvoittavuudesta, työaikasäädösten uudesta tulkinnasta, ICT-kustannusten noususta, paloasemahankkeista ja viime vuosien aikana kertyneestä investointivelasta.

Mikäli maakunnallisen pelastustoimen rahoitusta koskeviin säädöksiin jää vakavia rakenteellisia virheitä, on sillä varmuudella hallitusohjelman vastaisesti kielteisiä vaikutuksia palvelujen saatavuudelle, saavutettavuudelle ja yhdenvertaisuudelle sekä palveluverkon kattavuudelle.

Pelastustoimi tuottaa nykyisin valtaosan sosiaali- ja terveystoimen vastuulla olevista kiireellisistä ensihoitopalveluista, millä saavutetaan merkittäviä synergiaetuja. Vastaavat pelastustoimen ja ensihoidon synergiaedut ovat saavutettavissa, vaikka pelastustoimi ei olisikaan ensihoidon palveluntuottaja sote-maakunnassa. Saman sote-maakunnan pelastustoimessa ja ensihoitopalvelussa voidaan käyttää samaa asemaverkostoa, samoja tukitoimintoja, samoja toimintamalleja ja yhteisiä harjoituksia sekä yhteistä suuronnettomuus- ja poikkeusolojen valmiutta.

Ensihoitopalvelun sijoittuminen maakunnan sosiaali- ja terveystoimeen ei ole este sopimuspalokuntien käyttämiselle ensivastetoiminnassa.

Esityksen mukaan harkinta ensihoitopalvelujen tuottajasta on sote-maakunnalla, vastaavasti kuten harkinta on tällä hetkellä sairaanhoitopiirillä. Ensihoidon tuottaminen pelastuslaitoksen toimesta on jatkossakin mahdollista, mutta esitys tulee todennäköisesti tuottamaan valtakunnallisesti hajanaisen järjestelmän.

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

Esitys antaa puitteet ja keinot demokratian toteutumiselle ja osallistumiselle sote-maakunnan toimintaan lähtökohdiltaan nykyisen kuntalain mukaisesti (vaalit, aloiteoikeus, neuvostot, erilliset osallistumis- ja vaikuttamisforumit, sote-maakunnan kansanäänestys). Sote-maakuntaa ohjaa ja rahoittaa ministeriöt, ja näyttää siltä, että sote-maakunnalle jää itsenäistä päätösvaltaa vähän. Sote-maakuntien demokraattisten ja kansanvaltaisten oikeuksien toteutumiseen vaikuttavat ministeriön ohjauksen lisäksi osallisuuden käytännön toteutus, jolloin asenteen lisäksi esim. resurssien varaaminen siihen tulisi olla mahdollista. Nähtäväksi myös jää miten asukkaat kokevat ja kiinnostuvat sote-maakuntien vastuulla olevien palvelujen kehittämisestä.

Kysymyksiä sote-maakuntalaista

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

kyllä pääosin [Esitys mahdollistaa maakunnan hallinnon järjestämisen. Vahva valtionohjaus ja rahoitusmalli kaventavat sote-maakunnan todellista itsehallintoa.]

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

ei [Sote-maakunnalla on oikeus harjoittaa lakisääteisiin tehtäviin liittyvää vähäriskistä liiketoimintaa. Säädöksen (mitä tarkoitetaan vähäriskisellä toiminnalla) perusteluita ja suhdetta esityksen 15 luvun (toiminta kilpailutilanteissa markkinoilla) säädöksiin tulisi tarkentaa. Sote-maakunnan tulisi keskittyä sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen palvelujen järjestämiseen.]

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

kyllä [Esitys antaa asukkaille puitteet ja keinot demokratian toteutumiselle ja osallistumiselle sote-maakunnan toimintaan lähtökohdiltaan nykyisen kuntalain mukaisesti (vaalit, aloiteoikeus, neuvostot, erilliset osallistumis- ja vaikuttamisforumit, sote-maakunnan kansanäänestys). Oikeuksien toteutuminen jää riippumaan maakuntien käytännön toteutuksesta, jolloin asenteen lisäksi esim. resurssien varaaminen tulisi olla mahdollista.]

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

kyllä pääosin [Esitys mahdollistaa sote-maakuntien yhteistyölle tarpeelliset keinot (yhteiset virat, tehtäväjaosta sopimisen, palvelujen ja tukipalvelujen järjestämisen eri oikeushenkilömuodoissa).]

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 [Valtio rahoittaa sote-maakunnat, joten toiminnan, talouden sekä ennusteiden seuraaminen on perusteltua. Ydinkysymykseksi nousee millä syklillä ja aikataulutuksella neuvottelut vuosittain käydään ja mikä on niiden ohjaus- ja taloudellinen vaikutus sote-maakunnan strategiseen ja operatiiviseen johtamiseen joko kesken vuotta tai seuraavaan vuoden budjetin suunnitteluun (palvelutarpeen kasvu, hoitotakuu, alijäämäennusteet, palvelujen ja palvelurakenteen muutokset, lisämäärärahan tarve). Neuvottelun tavoitteet, ohjaus, aikataulutus ja toimenpiteet sekä päätöksenteko tulee olla tarkasti määritelty ja kuinka sitovia neuvottelut ovat suhteessa sote-maakunnan virallisiin päätöksentekoelementteihin (hallitus, valtuusto). Valtion ja sote-maakuntien neuvottelumenettely ja niihin valmistautuminen edellyttää tulevalta sote-maakunnalta vahvasti resursoitua järjestämis- ja muuta hallinnollista osaamista. Yhteistyöalueen neuvotteluissa keskiössä lienee yhteistyösopimuksen valmistelu ja sen toteutumisen arviointi. Lakiesityksessä jää epäselväksi, kumpaa roolia ministeriöt neuvotteluissa pääasiassa käyttävät: sopimuksen sisällöllistä ohjausta vai päätöksenteon toteutumisen ohjausta? Lisäksi mikä vaikutus yhteistyösopimuksilla on sote-maakuntien rahoitukseen, tulisi tarkentaa (vrt. ”turvaa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut”). Lakiesityksessä on ehdotettu rahoitusvastuun ja taloudellisen ohjauksen siirtyminen yhdelle taholle eli valtiolle. Oulun kaupunki pitää sitä kannatettava ja korostaa, että sote-maakuntien rahoitus tulisi perustua ensisijaisesti palvelutarpeeseen ja olosuhdetekijöihin. Asukaslukua painottava rahoitusmalli olisi korkean sairastavuuden maakunnassa katastrofaalinen ja merkitsisi sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisen heikkenemistä. Toisaalta laskennalliseen tarpeeseen perustuva rahoitusmalli sisältää vähän kannustavia tekijöitä eikä huomioi maakuntien erityispiirteitä. Laskennallisessa mallissa jälkikäteiset kustannusten nousut huomioidaan kansallisella eikä maakunnallisella tasolla. Lakiesityksessä sote-maakuntien rahoituksen riittävyyden riski on todellinen, sillä rahoitusmallissa palvelutarpeen kasvusta huomioidaan vain 80 %. Toimeenpanovuonna ja sitä seuraavana vuonna huomioidaan 100 %. Tämä on ilmaistu vain perustelutekstissä. Tarvetekijöihin perustuva laskennallinen rahoitusmalli edellyttää luotettavaa ja ajantasaista tietopohjaa valituista indikaattoreista ja niiden muutostarpeista. Tämä edellyttää panostamista kansallisiin ja maakunnallisten seurantajärjestelmien kehittämiseen. Kriteerit tulisi tarkistaa 1-2 vuoden välein. Esityksessä tarkistus tehdään enintään neljän vuoden välein. Rahoitus- ja ohjausmalli lisännee hallintokustannuksia, ellei käytettävä tieto ole joustavasti kaikkien käytettävissä. Siirtymätasaus leikkaa Pohjois-Pohjanmaan laskennallisia kustannuksia merkittävästi. Pohjois-Pohjanmaan osalta tämä merkitsee, että rakenteelliset ja toiminnalliset uudistukset tulisi toteuttaa nopeasti, jotta sote-maakunnan olisi pidemmällä ajalla kestävämmällä pohjalla.]

9. Sote-maakuntalain 3 luvussa säädetään muun ohella sote-maakunnan lainanottovaltuudesta sekä investointien ohjauksesta koko julkisen talouden tasapainon huomioon ottavalla tavalla. Sote-maakunnalle 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.

kyllä [Sote-maakunnan riskinä on jo meneillään olevien ja tulevien vuosien suuri investointitarve, joka tulisi rahoittaa pitkäaikaisin lainoin annetun lainanottovaltuuden rajoissa. Pohjois-Pohjanmaalla tulevaisuuden sairaalahanke ja sosiaali- ja terveystalouden perusrakennus- ja korjausvelka on suuri. Investointisuunnitelmassa tulisi huomioida maakunnalliset erityispiirteet ja tavoite peruspalvelujen vahvistamiseen ja siihen tarvittavaan joko fyysiseen tai sähköiseen infraan. Sote-maakunnilla ei ole itsenäistä oikeutta pitkäaikaisen, investointien toteuttamiseen tarvittavan lainan ottamiseen, vaan tällaisten lainojen ottaminen voisi tapahtua vain valtioneuvoston vahvistaman lainanottovaltuuden puitteissa. Toteuttamisvaihtoehtona on tarkasteltu myös Kuntien takauskeskuksen jäsenyyttä. Mikäli vaihtoehto, kuten selvityksessä on arvioitu, edellyttää sote-maakunnan verotusoikeutta, on sote-maakuntalaissa esitetty järjestely ensisijainen.]

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

Esityksessä maakuntalain 41 § mukaan tulee laatia sote-maakuntastrategia ja yhtäältä järjestämislain 11 §:n mukaan palvelustrategia. Sote-maakunnan strategian laatiminen on erittäin tärkeää huomioiden molemmissa lakiesityksissä ja niiden perusteluissa kuvatut näkökulmat. Sote-maakunnan toimiala on selkeä, jonka vuoksi yhden eri osa-alueet ja palvelut huomioivan strategian laatiminen olisi perusteltua. Strategian jalkauttaminen olisi todennäköisesti helpompaa. Yhdistetään ja yhteensovitetään pykälät 11 ja 41.

11. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.

14 § Sote-maakunnan ja kuntien neuvottelu: Maakunnan pelastustoimen strategiisiin tavoitteisiin kuuluisivat tavoitteet turvallisuuden edistämiseksi ja sote-maakuntien ja kuntien ja muiden toimijoiden väliselle tätä koskevalle yhteistyölle pelastustoimessa. Maakuntien ja kuntien yhteistyötä tarvittaisiin esimerkiksi kuntien valmiussuunnittelun tukemisessa, kaavoituksessa ja rakentamisessa sekä kuntien vastuulla olevan toiminnan tilannekuvan tuottamisessa (PelJärjL 8 §). Maakunta-kunta yhteistyön lisäarvoa tulee nostaa esille samoin kuin pelastuslaitosten tuottamaa tukea kuntien varautumistaloukselle.

Kysymyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista

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

kyllä pääosin [Ehdotettu vahva valtionohjaus on osin ristiriidassa sote-maakuntien järjestämisvastuun toteuttamisessa. Sote-maakunnan valtuustolla tulee olla tosiasiallinen ja autonominen päätöksentekooikeus esim. palvelustrategiassaan tehdä valintoja oman palvelutuotannon, ostopalvelujen, palvelusetelien ja vuokratyövoiman käytössä (monituottajamalli). Rakenneuudistuksen tulee mahdollistaa alueellisten sote-maakuntien innovatiivisten, asiakaslähtöisten ja kustannustehokkaiden ratkaisujen toteuttaminen. Yleislain tulee olla selkeä ja ehdotetussa sote-lainsäädännössä tulisi varmistaa, ettei erityislakeihin jää päällekkäistä sääntelyä, joka aiheuttaisi lainsäädännön soveltamiselle haasteita.]

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

kyllä pääosin [Lakiesityksessä tavoitellaan sote-palvelujen kokoamista suurempiin kokonaisuuksiin (9 §) ja asiakkaiden sote-palvelujen yhteensovittamiseksi (10 §). Nämä tavoitteet ovat

oikeansuuntaisia ja kannatettavia, mutta yhdenvertaiseen saatavuuteen vaikuttavat sote-maakuntien mahdollisuudet järjestää ja rahoittaa palveluja. Sote-maakuntien rahoitusmalli ja järjestämiskyky ratkaisevat yhdenvertaisen sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuden. Myös tarvittava osaaminen ja henkilöstön riittävyys ovat keskiössä. Asiakkaiden sote-palvelujen yhteensovittamisen keskeinen puute liittyy voimassa olevaan erilliseen lainsäädäntöön. Asiakas- ja potilaslaki on saatava voimaan jo ennen sote-maakuntien syntymistä. Ilman ko. lakiuudistusta asiakaslähtöinen sote-integraatio jää toteutumatta.]

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

kyllä pääosin [Kuntien on kuntalain mukaan edistettävä asukkaitensa hyvinvointia. Esityksessä (6 §) säädetään kuntien ensisijaisesta vastuusta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Hyvinvointikertomus ja -suunnitelman johtopäätökset toimisivat kunnan strategisen ja sen toimeenpanon yhtenä perustana. Tämä velvoite on huomioitu säädöksissä. Esityksissä on veloitettu molemmat osapuolet keskinäiseen yhteistyöhön. Hyvinvointikertomusten ja -suunnitelmien tietosisällöistä voidaan määrätä asetuksella (27 §). Sote-maakuntaa (7 §) veloitetaan mm. arvioimaan ennakkoon ja ottamaan huomioon omien toimien vaikutukset eri väestöryhmien hyvinvointiin ja terveyteen. Sote-maakunnan on toimittava yhteistyössä alueen kuntien kanssa ja tuettava niitä asiantuntemuksellaan hyvinvoinnin ja terveyteen edistämistyössä. Sote-maakunnan tehtäviin kuuluisi järjestöjen toimintaedellytysten edistäminen. Säädökset sinänsä mahdollistavat terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen. Kuitenkin tehtävien eriyttäminen kahdelle eri toimijalle edellyttää yhteistyön ja -tapojen luomista säädöstasoa tarkemmin. Tärkeitä eri väestöryhmien terveydellisten ja sosiaalisten ongelmien ohella ovat mm. työllisyyden edistäminen, maahanmuuttajapalvelut, kaavoitus ja asuntopolitiikka, joiden erityispiirteitä tulee jatkossakin huomioida myös yksittäisten kaupunkien ja kuntien tasolla. Liikunnan tulee olla keskeinen osa ennaltaehkäisevää terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä, sairauksien hoitoa ja kuntoutusta. Sote-uudistuksessa tulee varmistaa elintapaohjauksen ja liikuntaneuvonnan palveluketjujen saumattomuus sote-maakuntien ja kuntien välillä sekä koulu- ja terveydenhuollon yhteys kunnan palveluihin ja palvelujärjestelmiin. Kuntouttavan työtoiminnan ja kuntien työllisyyspalvelujen palveluketjun tulee olla saumattomia. HYTE-rahoitusta tulee nostaa todellisen kannustinvaikutuksen saavuttamiseksi. Hyte-rahoituksen pitää tulla voimaan samanaikaisesti uudistuksen voimaantulon ja toteutuksen kanssa.]

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

kyllä pääosin [Esitetyn sote-maakuntalain mukaan maakunnalla on järjestämisvastuu säädettyjen tehtävien hoitamisesta ja se päättää, muun ohella, palvelujen tuottamistavasta (7 §). Ehdotuksen mukaan sote-maakunta voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse, yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa tai hankkia ne sopimukseen perustuen yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Palveluseteteistä on säädetty erikseen eli ne ovat edelleen mahdollisia toteuttamistapoja tulevissa maakunnissa. Ehdotus vastaa lähtökohdiltaan kuntalain nykyisiä säädöksiä. Järjestämislakiesityksen (8 §) sote-maakunta vastaa asukkaidensa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueellaan. Säädöksen mukaan sote-maakunnalla on oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata palvelujen järjestämisestä ja saatavuudesta kaikissa tilanteissa. Toteuttamisessa sote-maakunnalla on oltava palveluksessaan toiminnan edellyttämä ammatti- ja muu henkilöstö sekä hallinnassaan asianmukaiset toimitilat, toimintavälineet ja muut tarvittavat toimintaedellytykset. Lisäksi maakunnalla on oltava järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämä riittävä oma

palvelutuotanto. Esityksen perusteluissa on sekavasti ja osin ristiriitaisesti kuvattu, mitä tarkoitetaan riittävällä omalla tuotannolla. Yhtäältä katsotaan, että ”oman palvelutuotannon tulisi muodostaa toiminnan ytimen siten, että eri toiminnoissa tarvittava oman henkilöstön palvelutuotantoon liittyvä osaaminen sekä toiminnan vakaus olisi turvattu eikä palvelutuotanto vaarantuisi häiriötilanteissa. Toisaalta taas todetaan, että maakunnalla on mahdollisuus päättää tarkoituksenmukaista tuotantotavoista järjestämisvastuun puitteissa (vrt. maakuntalain 7 § ja järjestämislain 12 §). Edelleen epäselväksi jää esim. mitä tarkoitetaan käsitteillä ”laaja alueellinen tai toiminnallinen kokonaisuus”, joiden ulkoistaminen olisi perustelujen mukaan kiellettyä. Yleiskuvaksi jää se, että esitetyillä muotoiluilla on tarkoituksena rajoittaa tarpeettomasti yksityistä palvelutuotantoa. Oulun kaupunki hankkii kilpailutusten kautta laajasti etenkin vammaisten ja kehitysvammaisten asumispalveluita, lastensuojelun laitospalveluita, mielenterveys- ja päihdeasiakkaiden asumispalveluita, sosiaalipalveluja. Hankinnat on toteutettu palveluissa, joissa on markkinoita. Innovatiiviset hankinnat ja hankintojen vakiintuminen on tukenut markkinoiden syntyä. Hankinnat on toteutettu niin, että palveluja tuottaa monia yrityksiä. Ostopalveluilla on voitu lisätä sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottavuutta ja hillitä kustannusten kasvua. Tämän vuoksi yksityisen palvelutuotannon rajaaminen ei ole perusteltua huomioiden myös järjestämisvastuun toteutumisen ja tuleva rahoitusmalli.]

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

ei pääosin [Esityksessä mahdollistetaan sote-maakunnan hankkia palvelut yksityisiltä palvelujen tuottajilta, jos se on tarpeen lakisääteisten ja yhdenvertaisten palvelujen järjestämiseksi sekä tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Hankittavien palvelujen on oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että sote-maakunta pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämisvastuun toteutumisesta myös hankittavien palvelujen osalta. Kokonaisuutena pykäläteksti on pääosin selkeä. Tulkinnanvaraisuutta ja epäselvyyttä aiheuttavat etenkin säädöksen perustelutekstit, jotka ovat osin ristiriitaisia. Täsmentämistä vaatinevat käsitteet ”sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäväala”, joista esimerkkinä mainitaan perusterveydenhuolto ja sosiaalihuolto. Onko muiden tehtäväalojen palveluhankinnat sallittuja huomioiden em. järjestämisvastuun toteutuminen lakisääteisten ja yhdenvertaisten palvelujen järjestämiseksi sekä tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Mitä tarkoitetaan ”lääketieteen erikoisala” - käsitteellä, joita ei voisi antaa yksityiselle palvelun tuottajalle. Pykälätekstissä sote-maakunnan on huolehdittava ”kaikissa tilanteissa” järjestämisvastuunsa toteutumisesta hankittavissa palveluissa. Mitä tarkoitetaan käsitteellä ”kaikissa tilanteissa”? Edellyttääkö varautumista esim. henkilöstön osalta? Julkisten hallintotehtävien tyhjentävä määrittely lainsäädännön keinoin todetaan, aivan oikein, mahdottomaksi. Julkisen vallan käyttöä sisältyy yksityisissä palveluissa, lailla erikseen määriteltynä, rajoitustoimiin mm. lastensuojelun ja kehitysvammaisten palveluissa. Onko tämä enää mahdollista yksityisissä palvelutuotannossa? Kunnat hankkivat esim. tehostettua palveluasumista laajasti yksityisiltä palvelun tuottajilta. Näihin palveluihin sisältyy myös tiettyjä rajoitustoimenpiteitä. Sääntelyä tulisi tämän osalta tarkentaa. Julkisten hallintotehtävien tyhjentävä määrittely lainsäädännön keinoin todetaan, aivan oikein, mahdottomaksi. Julkista valtaa käytetään lain nojalla yksityisissä palveluissa mm. lastensuojelulaissa ja kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa säädetyt rajoitustoimia käytettäessä. Pykälän 2 momentin 1 kohdan muotoilu estäisi em. palveluiden ostamisen yksityiseltä palveluntuottajalta jatkossa, mikä ei voi olla tarkoituksenmukaista. Pykälän perustelut ovat ristiriitaiset. Perusteluiden mukaan ”terveydenhuollossa julkisiksi hallintotehtäviksi voidaan katsoa .., sairauksien diagnosointi ja potilaan tutkimiseen liittyvät ratkaisut sekä ratkaisut hoitotoimenpiteistä:” (s. 148), joita ei voisi antaa yksityisen palvelun tuottajalle. Toisaalta ”hankkiessa yksityiseltä palvelun tuottajalta

perusterveydenhuollon lääkärin vastaanottopalveluja lääkäri voi arvioida vastaanottokäynnillä asiakkaan hoidontarpeen, tehdä diagnoosin, antaa tarvittavan hoidon, määrätä lääkkeet, ohjata jatkotutkimuksiin tai -hoitoon ja laatia tarvittavat läheteet erikoissairaanhoidon. 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.]

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

ei pääosin [Ehdotus sisältää useita vaatimuksia, jotka kohdistuvat yksityisen palveluntuottajan mahdollisuuksiin tuottaa palveluja sote-maakunnalle. Pykälän 13 perusteluissa ei ole otettu kantaa eikä arvioitu, mikä on sen suhde hankintalakiin. Ehdotuksessa päällekkäistä lainsäädäntöä sisältyy esim. ehdottomiin ja harkinnanvaraisiin poissulkuperusteisiin. Esityksessä ehdotetaan (18 §), että hallinnon yleislakeja (esim. laki viranomaistoiminnan julkisuudesta) sovelletaan yksityisen palvelun tuottajan toimintaan. Julkisuuslain 5 §:n 2 momentin nojalla palveluntuottajien viranomaisen toimeksiannon johdosta laatimat asiakirjat (esim. palvelussa syntyvät asiakas- ja potilastiedot) ovat viranomaisen asiakirjoja ja niihin sovelletaan julkisuuslakia. Onko 18 §:n esitetyllä muotoilulla tarpeellinen? Sama koskee esityksen 3 mom:n ”informatiivisia viittaussäädöksiä”, jotka koskevat tiedonhallintalakia 906/2019) ja digitaalisten palvelujen tarjoamista annettua lakia (306/2019). Esityksessä (19 §) yksityisen palvelun tuottajaan ja tämän palveluksessa oleviin sovelletaan rikoslain 40 luvun rikosoikeudellisen virkavastuuta koskevia säädöksiä. Perusteluissa ei kerrota, mikä on 19 §:n suhde voimassa olevaan rikoslain 40 §:ään, jossa julkisen toimijan vastuu on rajattu osaan luvun säädöksistä. Onko todella tarkoitettu, että rikosoikeudellinen vastuu on yksityisen palveluntuottajan työntekijöillä tiukempi kuin maakunnan työntekijöiden osalta?]

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

kyllä pääosin [Pykälässä 16 säädettäisiin, että yksityinen palveluntuottaja ei voisi hankkia kaikkea palvelutoimintaansa alihankkijalta. Lakiehdotuksen 16 § mukaan yksityinen palveluntuottaja on osaltaan vastuussa alihankkijoidensa ohjauksesta ja valvonnasta. Lähtökohtaisesti sote-maakunnan tilaajana tulisi voida määritellä hankinnoissaan tältä osin tarkoituksenmukaisin toimintatapa.]

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?

ei kantaa

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

kyllä pääosin [Viiden alueellisen valmiuskeskuksen perustaminen sekä yliopistollista sairaalaa ylläpitävien sote-maakuntien ohjausvelvoite valmiussuunnittelussa yhteistyöalueellaan on tarpeellista ja tarkoituksenmukaista riittävän normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisen varmistamiseksi.]

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

-

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

-

24. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista.

Esityksessä oppilas- ja opiskelijahuollon kuraattori- ja psykologipalvelut järjestetään osana sote-maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja samaan tapaan kuin kouluterveydenhuolto.

Oulun kaupunki pitää esitystä perusteltuna. Opiskelijahuollon kuraattorit ja psykologit toimivat nykyisin monissa suuremmissa kunnissa pääosin opetustoimen alaisuudessa. Uudistus mahdollistaa opiskelijahuollon palvelujen kokonaisuuden paremman toteuttamisen ja hallinnan (yksi järjestäjä). Ammattilaisten toimintaa, työnjakoa ja yhteistyötä voidaan kokonaisuutena ohjata paremmin tarpeita vastaavaksi. Lapsen ja nuoren kannalta ns. yhden luukun periaate toteutuu ja palvelujen vaikuttavuus ja tuottavuus kasvaa. Yhteys ja tuki saman organisaation sisällä mihin sosiaali- ja terveyspalveluihin vahvistuu (hoitoketjut, muiden ammattilaisten tuki). Lapsen ja nuoren palveluissa tarpeellinen tiedon kulku paranee, kun palveluissa käytetään samaan tietojärjestelmää ja tiedot ovat saman rekisterin pitäjän alaisuudessa. Päätöksentekoa esim. sosiaalipalveluissa voidaan antaa suoraan koulukuraattoreille, eikä erillistä sosiaalipalvelujen henkilöstön päätöksentekoa tarvita. Riskinä uudistuksessa on palvelujen etäännyminen opetuksesta ja kouluista. Tämän vuoksi yhteistyötavat, tiedonkulku tulee järjestää hyvin. Palvelun fyysinen sijainti voi edelleen olla kouluyhteisössä ja/tai toteuttaa jalkautuvana erityisenä palveluna. Tämä on kirjattu muutoksena oppilas- ja opiskelijahuoltolain järjestämisvastuuta koskevaa pykälään (9 §).

Pelastustoimeen on tarkoituksenmukaista perustaa yhteistyöalueet vastaavalla alueella kuin sosiaali- ja terveydenhuollossa (33 §). Pelastustoimen yhteistyöalueille perustettaisiin alueelliset tilannekeskukset vastaavalla tavalla kuin sosiaali- ja terveystoimen valmiuskeskukset. Esimerkiksi häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikaisessa tilannekuvassa ja sen jakamisessa korostuu eri toimijoiden rooli ja vastavuoroisuus. Tilannekuvan jakaminen tulee mahdollistaa myös kuntien ja muiden tilanteen kannalta keskeisten toimijoiden kanssa.

Kysymyksiä pelastustoimen järjestämislaista

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

kyllä pääosin

26. Mikä pitäisi lisätä/mikä pitäisi poistaa?

-

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

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

Sellaisia tehtäväkokonaisuuksia, joilla on tarvetta omalla alueella, mutta pelkästään oman alueen tarpeita varten ajateltuina käyttöaste jää sidottuihin resursseihin nähden vähäiseksi. Pohjois-Suomen alueella tällainen tarve on suurelle vedenkuljetuskyvyllä (tulvariskien kasvaminen ilmaston lämpenemisen johdosta, suuret teollisuusinvestoinnit mm. biojalostamoihin metsäteollisuudessa sekä öljysatamat). Metsäpalojen torjuntavalmiuden ylläpitäminen koko Pohjois-Suomen alueella, siten että täältä on valmius tarvittaessa auttaa metsäpalojen torjunnassa koko Pohjois-Euroopan alueella. Koska valmius on joka tapauksessa ylläpidettävä, on sen keskittäminen pohjoiselle alueelle perusteltua, koska esimerkiksi Barentsin alueella on Euroopan laajimmat yhtenäiset metsäalueet ja siten myös merkittävimmät metsäpaloriskit ilmaston lämpenemisen edetessä. Alueella on useita kansainvälisiä lentokenttiä, joten logistiikka ei muodostu ongelmaksi. Kansainvälisen pelastustoiminnan ja sen muodostelmien kehittämisessä on huomioitava niiden integroituminen pelastuslaitosten päivittäiseen toimintaan.

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

Yhdistetty suurtehopumppaus- ja metsäpalomoduuli (helposti liikuteltavia kokonaispaketteja) Pohjois-Pohjanmaalle.

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

8 § Valtakunnalliset tavoitteet pelastustoimen järjestämiselle: Pykälän perusteluissa todetaan, että pelastustoiminnan osalta voitaisiin asettaa esimerkiksi pelastustoiminnan toimintavalmiuteen, johtamiseen, yhteistyöhön, tilannekuvahallintaan, päivystys- ja varallaolojärjestelyihin, kansainvälisen avun antamiseen tai vastaanottamiseen, sopimuspalokuntien käytön perusteisiin, työajan hallintaan sekä riskiperustaisiin työvuorovahvuuksiin liittyviä tavoitteita. Maininta varallaolojärjestelyistä tulisi poistaa, koska niistä ollaan luopumassa valtakunnallisesti.

9 § Pelastustoimen neuvottelukunta: Neuvottelukunta olisi foorumi ohjaavien ministeriöiden ja pelastustoimen järjestämisestä vastaavien sote-maakuntien jatkuvaluonteisen keskustelun käymiselle ja yhteisen näkemyksen muodostamiselle. Neuvottelukunnassa olisi sote-maakuntien sekä sisäministeriön edustus. Neuvottelukunta tulisi yhteensovittaa ja määritellä rajapinnat pelastustoimen muiden foorumeiden kanssa, mm. pelastustoimen yhteistyörakenne (sisäministeriö). Neuvottelukunnassa tulisi olla maakuntien kattava edustus.

32. Muut vapaamuotoiset huomiot pelastustoimen järjestämislaista.

Pelastuslain muutokset

Pelastuslakiin ehdotettavat muutokset eivät sisälly nyt lausuttavana olevaan esitykseen, mikä tekee kokonaiskuvan muodostamisen pelastustoimea koskevista muutoksista haasteelliseksi. Pelastustoimen järjestämistä koskevat muutokset pelastuslakiin tulisi käsitellä samaan aikaan ja yhdessä muiden sote-uudistusta koskevien lakiehdotusten kanssa.

Tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin

Pelastustoimen järjestämislain ehdotetussa 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. Mielestämme ehdotus on tarkoituksenmukainen. Harvoin tarvittavat resurssit ja kyvykkyydet on kustannustehokasta ja laadunhallinnan kannalta mielekästä keskittää valtakunnallisesti korkeintaan muutamalle toimijalle. Ehdotuksen perustelujen mukaan kukin sote-maakunta vastaisi keskitettyjen tehtäviensä rahoituksesta. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, miten rahoitusmekanismi on sote-maakuntien välillä tarkoitus tältä osin toimia. Riskinä on, että yksittäinen pelastustoimen alue joutuu kantamaan keskitetyistä palveluista paikallista riskiarviota korkeamman varautumiskustannuksen. Tämä voi heikentää sote-maakunnan mahdollisuuksia muun pelastustoimen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Sote-maakuntien välinen rahoitusmekanismi tulisi tarkentaa ja avata lakitasolla nyt esitettyä paremmin.

Pelastustoimen ohjaus

Valtion ohjauksen vahvistaminen pelastustoimen järjestämisessä on perusteltua. Toteutuessaan uudistukseen liittyvät ohjausmekanismit mahdollistavat pelastustoimen kehittämisen yhdenmukaisempaan ja kansallisella tasolla tuottavampaan suuntaan. Uudistus myös mahdollistaa nykyistä paremmin valtakunnallisen ja alueellisen yhteistyön pelastustoiminnan eri osa-alueilla.

Esityksen mukainen pelastustoimen ohjausrakenne on varsin raskas ja siinä on myös päällekkäisyyksiä. Ohjausrakennetta olisi syytä keventää ja yksinkertaistaa. Ohjausrakenne saattaa käydä pienille sote-maakunnille ja niiden pelastustoimille ylivoimaiseksi. Esitetty ohjausrakenne edellyttää pelastustoimeen myös toimivia järjestelmiä, joilla tarvittava tieto tuotetaan ja arviointi sekä seuranta tehdään.

Valtion talous- ja strategiaohjauksen merkittävä kasvu tulee aiheuttamaan tarpeen lisätä henkilöresursseja tiedolla johtamiseen, omavalvontaan ja talouden suunnitteluun ja kontrollointiin myös paikallisella tasolla. Valtakunnan tasolla määrä voi olla huomattava.

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

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-Savo. 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 pääosin [Esityksessä väliaikaisen toimielimen asettajatahot, sote-maankunnan kunnat, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueet, sairaanhoitopiirit, erityishuoltopiirit ja alueen pelastustoimi, on perusteltu. Samoin ehdotus, että viranhaltijajäsenet valitaan em. tahoilta. Asettajatahojen nimiä on pykälätekstissä ja perusteluissa kuvattu ristiriitaisesti

(viranomainen, kunnallinen viranomainen, sote-maakunnan liiton hallitus). Näiltä osin esitystä tulee tarkentaa.]

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 [Voimaanpanolain mukaan sairaanhoitopiirit ja erityishuoltopiirit siirrettäisiin sote-maakuntiin suoraan lain nojalla ja kaikki niille kuuluneet sitoumukset, varat ja velat siirtyisivät yleisseuraantona sote-maakunnalle. Kunnan jäsenosuus kuntayhtymässä poistuisi kunnan taseesta ja kunnan peruspääomaa alennettaisiin vastaavalla määrällä. Laaja jakautumismalli on perusteltu, vaikka se heikentääkin merkittävästi kuntien suhteellista velkaantumista ja pidemmällä tähtäimellä rahoitusasemaa ja sitä myöden lisää kuntien riskisyyttä rahoitusmarkkinoilla. Luovutettava omaisuus tulee korvata täysimääräisesti. Kompensoitaviin kustannuksiin on luettava perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla kunnilta siirtyvä irtain omaisuus ja kuntayhtymien peruspääomaosuudet täysimääräisesti. Kunnan perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevan irtain omaisuus siirtyy käytännössä korvauksetta sote-maakunnalle. Ehdotetun kompensointi 0,7 prosenttiyksikön veronkorotuspainetta ylittävältä osin tarkoittaisi Oulun kaupungin osalta, että kompensointi koskisi vain 23 miljoonan ylittävää omaisuuden arvoa.]

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 kompensointisääntely hyväksyttävä?

ei [Kunnan perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevan irtain omaisuus siirtyy käytännössä korvauksetta sote-maakunnalle. Ehdotetun kompensointi 0,7 prosenttiyksikön veronkorotuspainetta ylittävältä osin tarkoittaisi Oulun kaupungin osalta, että kompensointi koskisi vain 23 miljoonan ylittävää omaisuuden arvoa. Luovutettava omaisuus tulee korvata täysimääräisesti.]

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 säädeettäväksi henkilöstön aseman näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?

kyllä

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

ei pääosin

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

-

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

ei [Sote-maakuntien perustaminen on suomalaisessa yhteiskunnassa suuruudessaan mittavin hallinnollinen ja toiminnallinen muutosprosessi asiakkaiden, kuntien, tulevien organisaatioiden ja henkilöstön näkökulmista. Uudistuvan lainsäädännön keskeisiä tavoitteita ovat mm. yksi järjestäjä, palvelujen integraatio, yhdenvertaisempien palvelujen toteuttaminen ja perustason palvelujen vahvistaminen. Uudistuksen toimeenpanoon liittyy useita riskejä eikä niiden kaikkia vaikutuksia pystytä etukäteen arvioimaan. Laadukkaalla valmistelulla, jota valtio on osin jo hankerahoituksella tukenut, turvataan parhaiten asetettujen tavoitteiden saavuttaminen. Lakien voimaan tulon jälkeen jäävä valmistelu-aika on lyhyt, vajaa 1,5 vuotta. Pelkästään eri sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen harmonisointi samoin perustein annettavaksi on maakuntatasolla suuri prosessi. Valmistelussa on lisäksi liiaksi korostunut hallinnon organisointi, tila- ja sopimusasiat. Nekin ovat tärkeitä ja aikaa vieviä prosesseja, joihin tulee varautua. Valmistelu-aikaa tulisi olla enemmän käytettävissä eri palveluihin liittyvien asiakokonaisuuksien valmisteluun ja ICT-ratkaisuihin. Etenkin ICT-ratkaisut edellyttävät nopeita ratkaisuja. Ilman eri toimijoiden yhteisiä/yhteensopivia ”työvälineitä” monia keskeisiä uudistuksen tavoitteita on hankala saavuttaa. Mikäli lait tulevat voimaan kesällä 2021, valmistelu-aika jää liian lyhyeksi sote-maakunnan käynnistymiseksi 1.1.2023. Vuosi lisää mahdollistaisi valmisteluun syvyyttä ja vähentäisi järjestämis- ja tuotantovastuun siirtymisen riskiä. Oulun kaupungin näkemyksen mukaan sote-maakunnan tulisi käynnistyä aikaisintaan vuoden 2024 alusta.]

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

Epäselvyys ulkoistamissopimuksen mitätöimisestä.

12 § Tietojensaanti: Pykälässä on ristiriita ja ilmeinen virhe perustelujen ja varsinaisen lakiehdotuksen välillä. Lakiehdotuksessa todetaan, että sote-maakunnan viranomaisilla on salassapitosäynnösten estämättä oikeus saada sote-maakunnan alueen kunnilta, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon yhteistoiminta-alueilta, sairaanhoitopiiriltä, erityishuoltopiiriltä, alueen pelastustoimelta, sote-maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelun edellyttämät välttämättömät tiedot. Perusteluissa mainitaan virheellisesti myös alueen maakunnan liitto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus työ- ja elinkeinotoimisto.

17 § Henkilöstön asema: Pykälän mukaan kuntien yhteisten tukipalvelujen osalta, toimialasta riippumatta, henkilö siirtyy sote-maakunnan tai maakuntayhtymän palvelukseen, mikäli henkilön nykytehtävistä vähintään puolet kohdistuu kunnan sosiaali- tai terveyspalveluihin tai pelastustoimeen. Tehtävien kaavamainen 50 % raja voi johtaa ali-/yliresursointiin luovuttavassa/vastaanottavassa organisaatiossa. Sote-maakuntaan siirtyvät henkilöt tulisi tarkastella tehtäväkokonaisuuksina.

45. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaanpanolaista.

-

Kysymyksiä maakuntien rahoituslaista

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

kyllä [Laki sote-maakuntien rahoituksesta toteuttaa hallitusohjelmaa rahoitusta koskevaa linjausta, jonka mukaan rahoitus perustuu pääosin valtion rahoitukseen. Käytännössä valtion rahoituksen lisäksi sote-maakunnilla on asiakas- ja käyttömaksutuloja. Oulun kaupunki pitää kannatettava ja korostaa, että sote-maakuntien rahoitus tulisi perustua ensisijaisesti palvelutarpeeseen ja olosuhdetekijöihin. Laissa esitettyjä määräytymistekijöitä tulee muuttaa siten, että asukasperusteisuuden painoarvo vähenee ja asukastiheyden painoarvo nousee näiden tekijöiden sisällä. Asukastiheys on keskeinen sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden että pelastustoimen kustannuksiin vaikuttava tekijä. Pohjois-Pohjanmaa on alueeltaan laaja; vastaa yli viittä eteläistä maakuntaa, etäisyys ääripäiden välillä yli 400 km. Maakunta on väestöltään heterogeeninen; vanheneva ja suurimman palvelutarpeen omaava väestö sijoittuu hajalleen pieniin taajamiin ja haja-asutusalueille. Yhteenvetona voi todeta, että rahoituksen kriteerit ja painoarvot edellyttävät vielä kriittistä tarkastelua ja nykyistä luotettavampaa tietopohjaa ennen kuin niitä tulisi soveltaa maakuntien rahoituksen perustana. Sote-maakunta lakipaketin kohdassa 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot on tarkasteltu vaihtoehtoisia rahoitusmalleja – erityisesti maakuntaveroa. Maakuntaveron osalta on tarkastelussa löydetty hyvin siihen liittyvät riskejä ja vaikutuksia: - kokonaisveroasteen nousu - verovelvollisten veroprosenttien eriytyminen alueittain - tavoite palvelujen saatavuuden parantamisesta sekä hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamisesta vaarantuu, jos maakunnalla ei ole taloudellista kantokykyä ja veronmaksukykyä. Mikäli sote-maakuntien rahoitus katettaisiin merkittävilta osin maakuntaverolla, aiheuttaisi se suuria eroja maakuntien veroasteissa. Pidemmällä aikavälillä sote-maakuntien erilaiset taloudelliset resurssit eivät mahdollistaisi yhdenvertaisten palveluiden turvaamista koko maassa. Kunnittain tarkasteltuna kunnallisveron (myös maakuntaveron) tuotto on kääntäen verrannollinen sote-kustannuksiin. Pohjois-Pohjanmaan osalta, jossa sote-kustannus ero kalleimman ja edullisimman välillä on 2736 euroa/asukas ja kunnallisverokertymä jakautuu epätasaisesti maakunnan kuntiin. Tilanne on vastaava lähes kaikissa Pohjois-, Itä- ja Keski-Suomen maakunnissa. Maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset muodostavat yhden kokonaisuuden. Mikäli maakuntaverolla katetaan merkittävä osa maakunnan kustannuksia, syntyy maakuntakohtainen sisäinen verotulojen tasausjärjestelmä. Mikäli valtiosuusjärjestelmä hiipuu, syntyy sote-maakuntien kesken yhä rajumpia veroprosenttieroja. Veronmaksajan näkökulmasta maakuntaveron käyttöönotto lisäisi maakunnan sisällä verorasitusta nykytilanteesta epätasaisesti. Vaikka maakuntaveroprosentti on sama kaikille maakunnan asukkaille, kerättäisiin heterogeenisessä maakunnassa valtaosa verotulosta muutaman kunnan alueelta. Huolimatta nyt käsittelyssä olevista rahoituslain määräyksistä ja valmistelutyössä esiin nousseista maakuntaveron kielteisistä vaikutuksista, on Valtiovarainministeriö 5.3.2020 nimennyt maakuntaverotusta valmistelevan parlamentaarisen komitean. Verorakenteen muutokset eivät saa voimaan astuessaan aiheuttaa kokonaisveroasteen kiristymistä etenkin epätasaisesti eri alueille. Sote-maakuntien rahoituksen osalta täytyy luopua maakuntaveron valmistelusta. Esityksessä palkkaharmonisoinnin kustannukset on arvioitu n. 60 – 560 M€:n riippuen harmonisoinnin tasosta. Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymää ja Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystyöpiiriä koskeneet ratkaisut (työtuomioistuin 2018:18 ja 2019:82) viittaavat siihen,

että palkkaharmonisoinnin kustannukset ovat edellä esitetyn arvion yläpäässä. Tämä tulee huomioida muutuskustannuksissa. Palkkojen harmonisointi koskee erityisesti pitkien etäisyyksien maakuntia (mm. Pohjois-Pohjanmaan sote-maakuntaa), jossa syrjäisten kuntien korkeampien palkkojen aiheuttamat harmonisointikulut nähdään pysyväksi palkkataso-ongelmaksi. Palkkojen harmonisointi tulee toteuttaa tietyn ajan kuluessa ja tämän jälkeen kokonaispalkkataso on korkeammalla tasolla kuin ilman harmonisointia. Tämä ongelma tulee huomioida myös Sote-maakuntien rahoituksen määräytymisessä.]

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 tarkoitettut edellytykset täyttyvät. Onko sote-maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistä?

kyllä pääosin [Lakiesityksessä sote-maakuntien rahoituksen riittävyyden riski on todellinen, sillä rahoitusmallissa palvelutarpeen kasvusta huomioidaan vain 80 %. Toimeenpanovuonna ja sitä seuraavana vuonna huomioidaan 100 %. Talousarviotietojen käyttäminen tulevien maakuntien ensimmäisen vuoden rahoituksen pohjana on ongelmallista. Sosiaali- ja terveystalouden talousarviolaskelmat voivat olla liian tavoitteellisia kuntien kireä taloustilanne huomioiden. Mikäli kuntien talousarviot jäävät pienemmiksi kuin tilinpäätöstoteutumat, tämä näyttäytyy käytännössä siten, että maakunnan sote-palvelut ovat ministeriön laskelmissa edullisesti tuotettuja, jolloin muutos laskennallisessa rahoituksessa on suurempi kuin sen todellisuudessa tulisi olla. Myös COVID-19-epidemian talousvaikutuksia vuoden 2022 toteumaan on vielä mahdoton ennakoita. Maakunnan käynnistymisen ensimmäisiin vuosiin sisältyy merkittäviä talouspaineita mm. muutuskustannuksiin liittyen, joten rahoituksen riittävä taso tulisi turvata heti ensimmäisestä toimintavuodesta lähtien. Maakuntaan siirtyviä kustannuksia voisi arvioida esimerkiksi vuosien 2020 ja 2021 tilinpäätösten keskiarvona vuoden 2022 tasoon korotettuna tai vähintään huomioida kuntien vuoden 2022 tilinpäätösennusteet mahdollisuuksien mukaan. On ennakoitavissa, että uudistuksen valmistelu ja toimeenpano aiheuttavat merkittäviä muutuskustannuksia. Myönteistä on, että maakuntien rahoitusmallissa pysyväisluonteiset muutoksesta aiheutuvat kustannukset tulevat automaattisesti huomioiduksi toteutuneiden kustannusten perusteella tehtävän takautuvan kompensaaation muodossa. Kriittikö on esitettävä kuitenkin siitä, että kompensaatiossa on käytännössä noin kahden vuoden viive ja lisäksi tarkastus tehdään koko maan tasolla, eikä yksittäisen maakunnan todellisten kustannusten perusteella.]

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

kyllä pääosin [Oulun kaupunki korostaa, että sote-maakuntien rahoitus tulisi perustua ensisijaisesti palvelutarpeeseen ja olosuhdetekijöihin. Asukaslukua painottava rahoitusmalli olisi korkean sairastavuuden maakunnassa katastrofaalinen ja merkitsisi sosiaali- ja terveystalouden turvaamisen heikkenemistä. Rahoituksen kriteerit ja painoarvot edellyttävät nykyistä luotettavampaa tietopohjaa, ennen kuin niitä sovelletaan sote-maakuntien rahoituksen perustana. Erityistä huomiota tulee kiinnittää väestötietojen ajantasaisuuteen (esim. muuttoliike), eri lähteiden samoja tietoja koskevien tietojen erilaisuuteen ja niiden yhtenäistämiseen ja kokonaisuudessaan sosiaalihuoltoa tietosisältöihin. Lakiesityksessä on todettu, että tarvetekijöitä ja painokertoimia

tarkistettaisiin vähintään neljän vuoden välein. Muutosvaiheessa, jossa kriteerien tietopohjaa luodaan, kriteerit tulisi tarkistaa 1-2 vuoden välein. Lisäksi ainakin tarvetekijöistä tuli säätää lakitasolla esitetyn asetuksella säätämisen sijaan. Lähtökohtaisesti on hyvä, että rahoituksessa on huomioitu hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen (Hyte-kerroin) maakunnissa. Parhaimmillaan hyte-kerroin kannustaa maakuntia, paitsi hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyöhön, mutta myös panostamaan tiedontuotannon laatuun ja raportointiin. Toisaalta on huomioitava, että hyteä ja ennaltaehkäiseviä palveluja koskevat tilastoaineistot edellyttävät tällä hetkellä kehittämistä. Samoin kriteerien säätämisessä tulee huomioida se, että ne eivät saa kannustaa maakuntia osaoptimointiin lisärahoituksen toivossa.]

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

kyllä pääosin [Laissa esitettyjä määräytymistekijöitä tulee muuttaa siten, että asukasperusteisuuden painoarvo vähenee ja asukastiheyden painoarvo nousee. Asukastiheys on keskeinen pelastustoimen kustannuksiin vaikuttava tekijä. Lisäksi esitämme, että riskiruudun painokerrointa määrittävät riskikohteet jätetään riskikertoimen määrittämisestä pois tai nyt esitetty luettelo riskikohteista uudistetaan perusteellisesti. Luettelo ei korreloi miltään osin sen kanssa, mistä pelastustoimen kustannukset muodostuvat.]

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

kyllä pääosin [Siirtymäaika on riittävä. Riittävyyden arviointi on tässä vaiheessa vaikeaa, koska tarvetekijöiden lopullisia vaikutuksia ja useita kustannustason toteutumiseen liittyviä asioita ei voida arvioida.]

b) Onko toistaiseksi pysyvä enimmäismuutostasaus kannatettava?

kyllä [Enimmäismuutostasaus on kannatettava.]

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.

-

Kuntien rahoitusta koskeva lainsäädäntö

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

kyllä pääosin [Kuntakohtaiset muutokset tulisi rajoittaa siirtymäajan jälkeen enintään 50 euroon/asukas. Esitetty +-100 euroa/asukas on liian suuri.]

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

kyllä pääosin [Valtionosuuksien määräytymisperusteiden tarkistaminen tulee käynnistää pikaisesti erityisesti lisäosien painoarvojen osalta. Kriteereissä tulee nykyistä järjestelmää kehittää painottamalla enemmän nuorten työttömyyden (7 §) vaikutusta ja asukastiheyttä (11 §).]

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.

Kriteereissä tulee nykyistä järjestelmää kehittää painottamalla enemmän nuorten työttömyyden (7 §) vaikutusta ja asukastiheyttä (11 §).

57. Muut vapaamuotoiset huomiot kuntien rahoitusta koskevasta lainsäädännöstä.

Julkinen talous on uudistuksen jälkeen kunta-, sote-maakunta- ja valtiontalouden muodostama kokonaisuus, jossa yhteen osaan tehdyt muutokset heijastuvat muihin toimijoihin. Kuntatalouden tarkastelu on ollut toissijainen uudistuksen yhteydessä. Sote-maakuntien kustannukset katetaan käytännössä täysin leikkaamalla kuntataloutta. Kunnan taloutta ja sen muutosta on valmistelussa tarkasteltu ns. tasapainotilalla, jolla tarkoitetaan vuosikatteen riittävyttä poistoihin. Kyseinen tarkastelu ei paljasta talouden epätasapainoa erityisesti kasvavien kuntien osalta. Vuosikatteella täytyisi kyetä kattamaan poistojen määrää suurempi osa investointikustannuksista.

Esityksen mukaan kunnilta valtiolle siirtyvät kustannukset laskettaisiin vuoden 2021 tilinpäätöstietojen ja vuoden 2022 talousarviotietojen perusteella. Keskiarvotiedon käyttöä perusteellaan satunnaisvaihtelun tasaamisella. Koronaepidemian taloudelliset vaikutukset ulottuvat usealle lähivuodelle ja kuntataloudessa erityisesti kuntien sosiaali- ja terveystalouden palvelujen kustannuksiin. Vuoden 2021 ja 2022 tietojen käyttäminen ehdotetun rahoitusmallin pohjana merkitsee, että koronaepidemian kustannuksia lisäävät kustannukset ovat mukana kuntakohtaisissa sote-kustannuksissa ja siten vääristävät laskentaa.

Oulun kaupunki korostaa, että uusia tiukentavia ja kustannuksia nostavia velvoitteita ei tule säätää ennen sote-maakuntauudistusta.

Verolainsäädäntö

58. Pidätkö maakuntien rahoituksen keräämiseksi esitettyjä verojärjestelmän muutoksia hyväksyttävänä?

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.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtoa koskevan uudistuksen myötä kuntien verotuloissa kunnallisveron painoarvo pienenee, kiinteistöveron ja yhteisöveron suhteelliset osuudet puolestaan kasvavat. Tähän liittyen kiinteistövero esitetään otettavaksi tasauksessa huomioon. Verotasausraja muuttuu, kun kuntien tuloveroprosentit alenevat verotulojen siirtyessä kunnalta sote-maakunnalle. Verotasauksessa on perusteltua käyttää veropohjaa mahdollisimman laajasti.

Maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskeva lainsäädäntö

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

kyllä pääosin

62. Onko eläkkeiden rahoittamisesta esitetty säädettyväksi tarkoituksenmukaisesti?

kyllä

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

Esitykset on säädetty tarkoituksenmukaisesti. Kunnallista ja jatkossa myös maakuntien henkilöstöä koskevaa työlainsäädäntöä olisi syytä ajantasaistaa vastaamaan joustavammin nykyajan vaatimuksia.

Sote-maakuntien henkilöstön eläkevakuuttaminen Kevassa on myös kuntatyönantajien edun mukaista. Se turvaa myös siirtyvän henkilöstön pysymisen julkisten alojen eläkelain mukaisen eläketurvan piirissä ja säilyttää heidän eläketurvansa. Tasausmaksun määräytymisperusteen tulee perustua todelliseen eläkemenoon kuntien ja maakuntien kesken.

Työnantajaedunvalvonnan säilyminen KT:lla turvaa merkittävän työmarkkinakeskusjärjestön asemaa ja on myös kuntien kannalta tarkoituksenmukainen ratkaisu.

Uusimaa-laki

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

ei kantaa

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

ei kantaa

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

ei kantaa

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

kyllä

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.

-

Maakuntien ohjaus

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

kyllä [Sote-maakuntauudistuksen lakiluonnoksissa (sote-maakuntalaki, sote-järjestämislaki, pelastustoimen järjestämislaki, sote-rakennelaki, sote-maakuntien rahoituslaki) vahva valtion ohjaus nousee esille useissa pykälissä. Valtion ohjaus on perusteltua valtion rahoittajan roolin näkökulmasta. Lisäksi valtion ohjausta toteuttaa käytännössä eri ministeriöt (valtionvarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö). Ohjauksen tulisi olla yhteneväistä ja yksiselitteistä. Ohjauksen monikanavaisuuden ja erisuuntaisuuden lisäksi riskinä on eri sote-maakuntien alueellisten ja sisäisten erojen tunnistaminen. Ministeriön ohjauksen tulisi keskittyä sote-maakunnan palvelutarpeiden tunnistamisen lisäksi strategiaan painopisteisiin ja rahoituksen riittävyyden realistiseen arviointiin. Ohjauksen perusteella sote-maakunnilla tulisi olla tosiasialliset mahdollisuudet toteuttaa järjestämistehtävää.]

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 [Valtio rahoittaa sote-maakunnat, joten toiminnan, talouden sekä ennusteiden seuraaminen on perusteltua. Ydinkysymykseksi nousee millä syklillä ja aikataulutuksella neuvottelut vuosittain käydään ja mikä on niiden ohjaus- ja taloudellinen vaikutus sote-maakunnan strategiseen ja operatiiviseen johtamiseen joko kesken vuotta tai seuraavaan vuoden budjetin suunnitteluun (palvelutarpeen kasvu, hoitotakuu, alijäämäennusteet, palvelujen ja palvelurakenteen muutokset, lisämäärärahan tarve). Neuvottelun tavoitteet, ohjaus, aikataulutus ja toimenpiteet sekä päätöksenteko tulee olla tarkasti määritelty ja kuinka sitovia neuvottelut ovat suhteessa sote-maakunnan virallisiin päätöksentekolimiiniin (hallitus, valtuusto). Valtion ja sote-maakuntien neuvottelumenettely ja niihin valmistautuminen edellyttää tulevalta sote-maakunnalta vahvasti resursoitua järjestämis- ja muuta hallinnollista osaamista. Yhteistyöalueen neuvotteluissa keskiössä lienee yhteistyösopimuksen valmistelu ja sen toteutumisen arviointi. Lakiesityksessä jää epäselväksi, kumpaa roolia ministeriöt neuvotteluissa pääasiassa käyttävät: sopimuksen sisällöllistä ohjausta vai

päätöksenteon toteutumisen ohjausta? Lisäksi mikä vaikutus yhteistyösopimuksilla on sote-maakuntien rahoitukseen, tulisi tarkentaa (vrt. ”turvaa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut”).]

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?

ei pääosin [Valtion tulee keskittyä pääasiassa sote-maakuntien strategisten tavoitteiden ja resurssien ohjaukseen. Esitetty malli laajenisi yhteistyöalueen sisällä jo nyt epäselvästä ministeriön ohjauksesta kansalliseen sote-alueiden yhteiseen ohjaukseen. Ohjauksen sijasta eri sote-maakuntien tietojen vaihto, toiminnan arviointi ja sparraus ovat perusteltuja. Valtion ja sote-maakuntien neuvottelumenettely ja niihin valmistautuminen edellyttää tulevalta sote-maakunnalta ja valtiolta vahvasti resursoitua järjestämis- ja muuta hallinnollista osaamista, mikä lisää hallintoa.]

Uudistuksen vaikutukset

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

Vaikutusten ennakkollinen arviointi on vaikeaa. Säädöksissä seurannan ja arvioinnin osalta sote-maakunnan on tehtävä vuosittain väestön hyvinvointia ja terveyttä, palvelutarvetta, saatavuutta, laatua ja vaikuttavuutta, kustannuksia ja tuottavuutta sekä asiakkain palvelujen yhteensovittamista koskevan tiedon pohjalta tehdä selvitys sote-maakunnan taloudellisesta tilasta. THL laatii vuosittain sote-maakunnittain asiantuntija-arvion sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisuuden ja rahoituksen tason riittävyys arvioimisesta kansallisesti, yhteistyöalueittain ja sote-maakunnittain. Aluehallintovirastot laativat vuosittain selvityksen sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisesta toteutumisesta toimialueensa sote-maakunnissa. STM laatii vuosittain valtakunnallisen selvityksen, jossa arvioidaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaista toteutumista ja rahoituksen tason riittävyttä.

Vaikutusten arviointi on tässä vaiheessa maakunta ja kuntatasolla mahdotonta.

Esitettyjen vaikutus arviointien lisäksi tulisi käyttää valtion rahoittamaa monitieteistä kansallista ja kansainvälistä tutkimusta, joissa erityinen huomio tulee kiinnittää uudistuksen tavoitteiden toteutumisen seurantaan ja vaikuttavuuteen sekä yleensä tiedon luotettavuuteen ja sen läpinäkyvyyteen.

Arvioinnissa erityinen huomio tulee kiinnittää uudistuksen tavoitteiden toteutumisen seurantaan ja vaikutuksiin sekä yleensä tiedon luotettavuuteen ja sen läpinäkyvyyteen.

80. Onko uudistuksen muutoskustannukset tunnistettu ja arvioitu asianmukaisesti?

ei [Esityksessä palkkaharmonisoinnin kustannukset on arvioitu n. 60 – 560 M€:n riippuen harmonisoinnin tasosta. Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymää ja Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystyöpiiriä koskeneet ratkaisut (työtuomioistuin 2018:18 ja 2019:82) viittaavat siihen, että palkkaharmonisoinnin kustannukset ovat edellä esitetyn arvion yläpäässä. Tämä tulee huomioida muutostilanteissa. Palkkojen harmonisointi koskee erityisesti pitkien etäisyyksien maakuntia (mm. Pohjois-Pohjanmaan sote-maakuntaa), jossa syrjäisten kuntien korkeampien palkkojen aiheuttamat harmonisointikulut nähdään pysyväksi palkkataso-ongelmaksi. Palkkojen harmonisointi tulee toteuttaa tietyn ajan kuluessa ja tämän jälkeen kokonaispalkkataso on korkeammalla tasolla kuin ilman harmonisointia. Tämä ongelma tulee huomioida myös Sote-maakuntien rahoituksen määrätymisessä. Muutostilanteissa maakunnalle on arvioitu vuosien 2021 ja 2022 mm. hallinnon perustamiskustannukset, sopimusten hallintaan ja käynnistysvaiheen ICT- ja tiedon hallinnoinninkustannukset. Tässä vaiheessa joudutaan kuitenkin käynnistämään valmistelua, jotka palvelevat vuosille 2023 kohdistuvia toimeenpanoa. Muutostilanteiksi vuodesta 2023 eteenpäin on arvioitu sopimuksiin, ICT-järjestelmiin, maksujen ja palkkojen harmonisointiin, kiinteistöjen vuokraukseen liittyvät kustannukset. Arvioista puuttuu palveluiden harmonisoinnin liittyvät kustannukset (mille tasolle eri palvelujen myöntämisperusteet harmonisoidaan). Tukipalveluista ICT-muutostilanne arvioitiin edellisen lain aikana olevan luokkaa 40-50 M€ Pohjois-Pohjanmaan maakunnan osalta. Vanhoja järjestelmiä joudutaan ajamaan vielä pitkään ja myös niitä joudutaan ylläpitämään mahdollisesti jopa 2030 saakka. Oletuksena on, että sote uudistuksesta johtuvat muutokset rahoitetaan kunnille avustuksesta.]

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

Edellisen vaalikauden vaikutusarviot tulee hyödyntää, vaikka uudistuksen siirtyminen on joiltain osin muuttanut tilannetta esimerkiksi ICT-ratkaisujen ja tietojärjestelmien korjausvelka ja toimintaympäristön monimutkaisuus on entisestään kasvanut, joka edellyttää lisärahoitusta ja resursseja.

Vaikutusten arvioinnissa tulee huomioida kolme keskeistä näkökulmaa: 1) tiukka aikataulu, 2) ICT-osaajapula ja 3) rahoitus. Keskeisin oppi edellisestä valmistelusta on, että suurten maakuntien ICT-ratkaisujen rakentaminen ja hankinta vie vuosia. Tarvitaan maakunnan laajuinen ICT-infrastruktuuri (verkot, laitteet, kapasiteettipalvelut), yhteiset hallinnon ja toimialajärjestelmät. Väliaikaishallinnon lyhyt toimiaika ja rajoitettu päätöksentekokyvykyys tekee muutosten toteuttamisesta erittäin haastavaa. Käytännössä suunniteltu aikataulu ei ole realistinen suurten maakuntien näkökulmasta.

Alueiden ICT-osaajat ovat 100% kiinni nykytilan ylläpitämisessä. Muutokseen ei ole resursseja omasta takaa eikä markkinatoimijat kykene toteuttamaan vaadittavaa kokoluokaltaan massiivista uudistusta yhtä aikaa kaikille maakunnille. Tämä tulee olemaan aito ongelma. Tähän tulee lisäksi kaikki pakolliset versiopäivitykset ja kansallisiin palveluihin liittyvät muutostyöt. Valitettavasti myöskään kansalliset toimijat (SoteDigi, Valtori, Kela, jne.) eivät kykene auttamaan maakuntien muutoksissa riittävästi.

Edellisen valmistelun aikana tehdyt arviot muutuskustannuksista ovat kattavat. Aiemmin rahoituksesta merkittävä osuus kohdennettiin kansallisille toimijoille (Vimana, SoteDigi), jotka eivät pysty rakentamaan maakuntien tarvitsemia perusratkaisuja vaaditussa aikataulussa vaan ne on tehtävä alueilla. Uudistuksen onnistuminen on täysin riippuvainen ICT-ratkaisujen onnistumisesta eli uudistuksen edetessä on huolehdittava maakuntien riittävästä rahoituksesta. Esimerkiksi SoteDigillä on merkittävä rooli uusien digitaalisten ja tiedolla johtamisen ratkaisujen kehittämisessä mutta perusta on rakennettava kuntoon alueilla.

Muutoksen visiona voi olla pitkälle keskitetyt ja yhteiset kansalliset ratkaisut. On kuitenkin oltava realistinen ja riskitön polku, joka käytännössä tarkoittaa vaiheistusta niin, että ensin rakennetaan maakuntien ICT-ratkaisut kuntoon, jonka jälkeen on mahdollista ja turvallisempaa edetä kohti kansallisia ratkaisuja (muissa kuin digitaalisissa palveluissa).

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

Kuntien ICT volyymit pienenevät, joka aiheuttaa järjestelytarpeita ICT toimintojen uudelleen järjestämiseksi.

a) vuosina 2021-2022?

-

b) vuosina 2023-2024?

Järjestämislain (8 § ja 12 §) ja etenkin niiden perusteluiden tulkinnanvaraisuus luo riskin monituottajuuden toteuttamiselle palvelujen järjestämisessä. Ääritapauksessa tehtyjä hankintoja jouduttaisiin purkamaan omaksi toiminnaksi.

c) vuodesta 2025 alkaen?

-

a) vuosina 2021-2022?

Kunnat ja sairaanhoitopiirit ja erityishuoltopiirit tekevät maakunnalle selvityksen siirtyvistä mm. siirtyvistä sopimuksista. Tässä vaiheessa saadaan tarkka maakuntatasoinen kokonaiskuva mahdollisista mitättömistä sopimuksista.

Oulun kaupungin osalta sopimusmäärä on suuri ja selvittelyyn käytettävä työpanos on merkittävä. Oulun kaupungin osalta mitättömyysriskiä ei ole tai se on hyvin pieni.

b) vuosina 2023-2024?

Maakuntatasolla mitättömyyttä aiheuttanee eräiden kuntien tekemät perusterveydenhuollon palvelujen kokonaisulkoistukset, jollei niitä voida katsoa maakuntatason kokonaisnäkökulmasta sallittaviksi ostopalveluiksi tai esim. sote-maakunnan syntyminen on huomioitu tehdyissä sopimuksissa.

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?

-

muuta, mitä?

Valtakunnallista tukea tarvitaan kaikkiin edellä kuvattuihin aiheisiin.

Valmisteluun tulisi osoittaa riittävä rahoitus etupainotteisesti jo eduskunnan lakeja koskevan hyväksymisen ja voimaantulon väliajalle ja varsinaiselle valmisteluajalle (väliaikainen hallinto ja maakuntavaltuuston aika ennen maakunnan aloittamista) pääosin maakuntatasolle. Riittävän rahoituksen puuttuessa muutoksen valmistelu jää käytännössä kaupunkien ja kuntien ja sairaanhoitopiirien henkilöstön omien tehtäviensä ohella suoritettavaksi. Siitä kärsii sotemaakuntavalmistelu ja siirtyävaiheen palvelut kuntalaisille.

Muut kysymykset

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

Sote -alue.

88. Ehdotus sote-maakuntanne nimeksi.

Pohjois-Pohjanmaan sote-alue.

89. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

Oulun kaupungin erillinen kirjallinen lausunto on toimitettu STM:n kirjaamoon, koska tiedosta ei voi liittää lausuntopalveluun suoraan.

Oulun kaupungin lausunto (lausuntoteksti ilman kuvia, joita ei voi sisällyttää sähköiseen järjestelmään, lausunto kuvineen lähetty STM:n kirjaamoon)

Palveluiden kysynnän, väestön ikääntymisen ja julkisen talouden tilanteen vuoksi sote -uudistuksen tarve on olemassa. Oulun kaupungin näkökulmasta uudistuksen tavoitteet sosiaali- ja terveystalouden integraatiosta, palvelujen saatavuuden parantamisesta ja perustason palvelujen vahvistamisesta ovat kannatettavia. Uudistus mahdollistaa ja tukee palvelurakenteiden uudistamista ja mahdollistaa vaikuttavampien palvelukonseptien käyttöönoton ja skaalaamisen, joihin Oulun kaupunkina voidaan myös yhtyä.

Pyydettyjen monivalintavastausten lisäksi Oulun kaupunki antaa erillisen lausunnon soteuudistuksesta. Oulun kaupungin lausunnossa paneudumme keskeisiin ja tärkeimpiin asioihin sekä, joihin esitämme tarkennusta tai muutosta tai joihin muutoin suhtaudumme kriittisesti:

1. Sote-maakuntien rahoitus tulee perustua palvelutarpeeseen ja olosuhdetekijöihin sekä valtion rahoitukseen
2. Omaisuusjärjestelyt: Luovutettava omaisuus tulee korvata täysimääräisesti
3. Kuntatalous on uudistuksen jälkeen epätasapainossa
4. Kuntien valtionosuusjärjestelmä on uudistettava
5. Monituottajuuden jatkuminen on sote-uudistuksessa turvattava
6. Sote -maakunnan tulisi käynnistyä aikaisintaan vuoden 2024 alusta
7. Vaikutusten arviointi on tässä vaiheessa mahdotonta
8. Valmisteluun ja muutostalouteen varattava tarvittavat resurssit
9. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen vaatii erityishuomiota

1. Sote-maakuntien rahoitus tulee perustua palvelutarpeeseen ja olosuhdetekijöihin sekä valtion rahoitukseen

Laki sote-maakuntien rahoituksesta toteuttaa hallitusohjelmaa rahoitusta koskevaa linjausta, jonka mukaan rahoitus perustuu pääosin valtion rahoitukseen. Käytännössä valtion rahoituksen lisäksi sote-maakunnilla on asiakas- ja käyttömaksutuloja.

Oulun kaupunki pitää kannatettavana ja korostaa, että sote-maakuntien rahoitus tulisi perustua ensisijaisesti palvelutarpeeseen ja olosuhdetekijöihin. Laissa esitettyjä määräytymistekijöitä tulee muuttaa siten, että asukasperusteisuuden painoarvo vähenee ja asukastiheyden painoarvo nousee näiden tekijöiden sisällä. Asukastiheys on keskeinen sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden että pelastustoimen kustannuksiin vaikuttava tekijä. Pohjois-Pohjanmaa on alueeltaan laaja; vastaa yli viittä eteläistä maakuntaa, etäisyys ääripäiden välillä yli 400 km. Maakunta on väestöltään heterogeeninen; vanheneva ja suurimman palvelutarpeen omaava väestö sijoittuu hajalleen pieniin taajamiin ja haja-asutusalueille. Yhteenvetona voi todeta, että rahoituksen kriteerit ja painoarvot edellyttävät vielä kriittistä tarkastelua ja nykyistä luotettavampaa tietopohjaa ennen kuin niitä tulisi soveltaa maakuntien rahoituksen perustana.

Sote-maakunta lakipaketin kohdassa 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot on tarkasteltu vaihtoehtoisia rahoitusmalleja – erityisesti maakuntaveroa. Maakuntaveron osalta on tarkastelussa löydetty hyvin siihen liittyvät riskejä ja vaikutuksia:

- kokonaisveroasteen nousu
- verovelvollisten veroprosenttien eriytyminen alueittain
- tavoite palvelujen saatavuuden parantamisesta sekä hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamisesta vaarantuu, jos maakunnalla ei ole taloudellista kantokykyä ja veronmaksukykyä

Mikäli sote-maakuntien rahoitus katettaisiin merkittävilta osin maakuntaverolla, aiheuttaisi se suuria eroja maakuntien veroasteissa. Pidemmällä aikavälillä sote-maakuntien erilaiset taloudelliset resurssit eivät mahdollistaisi yhdenvertaisten palveluiden turvaamista koko maassa.

Kunnittain tarkasteltuna kunnallisveron (myös maakuntaveron) tuotto on kääntäen verrannollinen sote-kustannuksiin. Alla olevassa kuvassa on asiaa havainnollistettu Pohjois-Pohjanmaan osalta, jossa sote-kustannus ero kalleimman ja edullisimman välillä on 2736 euroa/asukas ja kunnallisverokertymä jakautuu epätasaisesti maakunnan kuntiin. Tilanne on vastaava lähes kaikissa Pohjois-, Itä- ja Keski-Suomen maakunnissa.

Kuva 2 Pohjois-Pohjanmaan kuntien sote-kustannukset (2018) ja kunnallisveron tuotto (2019)

Maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset muodostavat yhden kokonaisuuden. Mikäli maakuntaverolla katetaan merkittävä osa maakunnan kustannuksia, syntyy maakuntakohtainen sisäinen verotulojen tasausjärjestelmä. Mikäli valtionosuusjärjestelmä hiipuu, syntyy sote-maakuntien kesken yhä rajumpia veroprosenttieroja. Veronmaksajan näkökulmasta maakuntaveron käyttöönotto lisäisi maakunnan sisällä verorasitusta nykytilanteesta epätasaisesti. Vaikka maakuntaveroprosentti on sama kaikille maakunnan asukkaille, kerättäisiin heterogeenisessä maakunnassa valtaosa verotulosta muutaman kunnan alueelta.

Huolimatta nyt käsittelyssä olevista rahoituslain määräyksistä ja valmistelutyössä esiin nousseista maakuntaveron kielteisistä vaikutuksista, on Valtiovarainministeriö 5.3.2020 nimennyt maakuntaverotusta valmistelevan parlamentaarisen komitean. Verorakenteen muutokset eivät saa voimaan astuessaan aiheuttaa kokonaisveroasteen kiristymistä etenkin epätasaisesti eri alueille. Sote-maakuntien rahoituksen osalta täytyy luopua maakuntaveron valmistelusta.

Oulun kaupunki korostaa, että uusi soten lakisääteisiä tehtäviä ja velvoitteita ei tule säätää ennen sote-uudistusta. Sote-maakuntien perustaminen on jo riittävän vaativa ja vaikea tehtävä voimassa olevien soten lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden kanssa.

2. Omaisuusjärjestelyt: Luovutettava omaisuus tulee korvata täysimääräisesti

Voimaanpanolain mukaan sairaanhoitopiirit ja erityishuoltopiirit siirrettäisiin sote-maakuntiin suoraan lain nojalla ja kaikki niille kuuluneet sitoumukset, varat ja velat siirtyisivät yleisseuraantona sote-maakunnalle. Kunnan jäsenosuus kuntayhtymässä poistuisi kunnan taseesta ja kunnan peruspääomaa alennettaisiin vastaavalla määrällä. Laaja jakautumismalli on perusteltu, vaikka se heikentääkin merkittävästi kuntien suhteellista velkaantumista ja pidemmällä tähtäimellä rahoitusasemaa ja sitä myöden lisää kuntien riskisyyttä rahoitusmarkkinoilla.

Luovutettava omaisuus tulee korvata täysimääräisesti. Kompensoitaviin kustannuksiin on luettava perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla kunnilta siirtyvä irtain omaisuus ja kuntayhtymien peruspääomaosuudet täysimääräisesti.

Kunnan perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevan irtain omaisuus siirtyy käytännössä korvauksetta sote-maakunnalle. Ehdotetun kompensatio 0,7 prosenttiyksikön veronkorotuspainetta ylittävältä osin tarkoittaisi Oulun kaupungin osalta, että kompensatio koskisi vain 23 miljoonan ylittävää omaisuuden arvoa.

3. Kuntatalous on uudistuksen jälkeen epätasapainossa

Julkinen talous on uudistuksen jälkeen kunta-, sote-maakunta- ja valtiontalouden muodostama kokonaisuus, jossa yhteen osaan tehdyt muutokset heijastuvat muihin toimijoihin. Kuntatalouden tarkastelu on ollut toissijainen uudistuksen yhteydessä. Sote-maakuntien kustannukset katetaan käytännössä täysin leikkaamalla kuntataloutta. Kunnan taloutta ja sen muutosta on valmistelussa tarkasteltu ns. tasapainotilalla, jolla tarkoitetaan vuosikatteen riittävyttä poistoihin. Kyseinen tarkastelu ei paljasta talouden epätasapainoa erityisesti kasvavien kuntien osalta. Vuosikatteella täytyisi kyetä kattamaan poistojen määrää suurempi osa investointikustannuksista.

Esityksen mukaan kunnilta valtiolle siirtyvät kustannukset laskettaisiin vuoden 2021 tilinpäätöstietojen ja vuoden 2022 talousarvotietojen perusteella. Keskiarvotiedon käyttöä perusteellaan satunnaisvaihtelun tasaamisella. Koronaepidemian taloudelliset vaikutukset ulottuvat usealle lähivuodelle ja kuntataloudessa erityisesti kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuksiin. Vuoden 2021 ja 2022 tietojen käyttäminen ehdotetun rahoitusmallin pohjana merkitsee, että koronaepidemian kustannuksia lisäävät kustannukset ovat mukana kuntakohtaisissa sote-kustannuksissa ja siten vääristävät laskentaa.

4. Kuntien valtionosuusjärjestelmä on uudistettava

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtoa koskevan uudistuksen myötä kuntien verotuloissa kunnallisveron painoarvo pienenee, kiinteistöveron ja yhteisöveron suhteelliset osuudet puolestaan kasvavat. Tähän liittyen kiinteistövero esitetään otettavaksi tasauksessa huomioon. Verotasatasausraja muuttuu, kun kuntien tuloveroprosentit alenevat verotulojen siirtyessä kunnalta sote-maakunnalle. Verotasauksessa on perusteltua käyttää veropohjaa mahdollisimman laajasti.

Kuntakohtaiset muutokset tulisi rajoittaa siirtymäajan jälkeen enintään 50 euroon/asukas. Esitetty +-100 euroa/asukas on liian suuri. Valtionosuuksien määräytymisperusteiden tarkistaminen tulee käynnistää pikaisesti lisäosien painoarvojen osalta erityisesti nuorten työttömyyden ja asukastiheyden osalta.

5. Monituottajuuden jatkuminen on sote-uudistuksessa turvattava

Oulun kaupunki järjestää sosiaali- ja terveyspalvelut monituottajamallia hyödyntäen ja edesauttaen toimintatavalla markkinoiden syntyä. Monituottajuudella on voitu lisätä palvelujen tuottavuutta ja hillitä osaltaan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvua. Uudistuksessa yksityisen palvelutuotannon rajaaminen ei ole perusteltua. Lähtökohtaisesti sote-maakunnan järjestäjänä tulisi voida määritellä vapaasti palvelujen, alueelliset erityispiirteet huomioiva, tarkoituksenmukaisin ja asiakaslähtöisin tuotanto- ja toimintatapa. Myös vuokratyövoiman käyttö tulisi sallia myös kokonaispalveluna, jotta tarvittava erityisosaaminen voidaan palveluissa turvata.

6. Sote -maakunnan tulisi käynnistyä aikaisintaan vuoden 2024 alusta

Mikäli lait tulevat voimaan kesällä 2021, valmisteluaika jää liian lyhyeksi sote-maakunnan käynnistymiseksi 1.1.2023. Vuosi lisää varmistaisi uudistuksen toteutumisen ja onnistumisen ja vähentäisi järjestämis- ja tuotantovastuun siirtymisen riskiä. Oulun kaupungin näkemyksen mukaan sote-maakunnan tulisi käynnistyä aikaisintaan vuoden 2024 alusta.

7. Vaikutusten arviointi on tässä vaiheessa mahdotonta

Soteuudistuksen vaikutusten arviointi on tässä vaiheessa maakunta ja kuntatasolla mahdotonta.

Esitettyjen vaikutus arviointien lisäksi tulisi käyttää valtion rahoittamaa monitieteistä kansallista ja kansainvälistä tutkimusta, joissa erityinen huomio tulee kiinnittää uudistuksen tavoitteiden toteutumisen seurantaan ja vaikuttavuuteen sekä yleensä tiedon luotettavuuteen ja sen läpinäkyvyyteen.

Arvioinnissa erityinen huomio tulee kiinnittää uudistuksen tavoitteiden toteutumisen seurantaan ja vaikutuksiin sekä yleensä tiedon luotettavuuteen ja sen läpinäkyvyyteen.

8. Valmisteluun ja muutuskustannuksiin varattava tarvittavat resurssit

Valmisteluun tulisi osoittaa riittävä rahoitus etupainotteisesti jo eduskunnan lakeja koskevan hyväksymisen ja voimaantulon väliajalle ja varsinaiselle valmisteluajalle (väliaikainen hallinto ja maakuntavaltuuston aika ennen maakunnan aloittamista) pääosin maakuntatasolle. Riittävän rahoituksen puuttuessa muutoksen valmistelu jää käytännössä kaupunkien ja kuntien ja sairaanhoitopiirien henkilöstön omien tehtäviensä ohella suoritettavaksi. Siitä kärsii sotemaakuntavalmistelu ja siirtyävävaiheen palvelut kuntalaisille.

Muutuskustannuksina maakunnalle on arvioitu vuosien 2021 ja 2022 mm. hallinnon perustamiskustannukset, sopimusten hallintaan ja käynnistysvaiheen ICT- ja tiedon hallinnoinninkustannukset. Tässä vaiheessa joudutaan kuitenkin käynnistämään valmistelua, jotka palvelevat vuosille 2023 kohdistuvia toimeenpanoa. Muutuskustannuksiksi vuodesta 2023 eteenpäin on arvioitu sopimuksiin, ICT-järjestelmiin, maksujen ja palkkojen harmonisointiin, kiinteistöjen vuokraukseen liittyvät kustannukset. Arvioista puuttuu palveluiden harmonisoinnin liittyvät kustannukset (mille tasolle eri palvelujen myöntämisperusteet harmonisoidaan).

9. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen vaatii erityishuomiota

Väestön hyvinvointiin ja terveys- ja hyvinvointieroihin suuruuteen vaikuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän lisäksi merkittävästi kaupunkien toimet mm. kaavoituksessa, asuntopolitiikassa, kulttuurissa, liikuntapalveluissa, yritystoimen edellytysten turvaamisessa ja työllisyyden edistämässä sekä koulutus- ja opiskelumahdollisuuksien toteuttamisessa. Erittäin tärkeä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistehtävä, jakautuu uudessa tilanteessa kahdelle toimijalle, kunnille ja sote-maakunnalle. Muutoksessa ehdotettujen velvoitteiden, kuten esim. hyvinvointikertomusten laatimisen lisäksi huomiota tulee kiinnittää esim. työnjaon kehittämiseen ns. matalankynnyksen palveluissa ja työllistämistoimissa.

Liikunnan tulee olla keskeinen osa ennaltaehkäisevää terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä, sairauksien hoitoa ja kuntoutusta. Sote-uudistuksessa tulee varmistaa elintapaohjauksen ja liikuntaneuvonnan palveluketjujen saumattomuus sote-maakuntien ja kuntien välillä sekä koulu- ja terveydenhuollon yhteys kunnan palveluihin ja palvelujärjestelmiin. Kuntouttavan työtoiminnan ja kuntien työllisyyspalvelujen palveluketjun tulee olla saumattomia.

HYTE-rahoitusta tulee nostaa todellisen kannustinvaikutuksen saavuttamiseksi. Hyte-rahoituksen pitää tulla voimaan samanaikaisesti uudistuksen voimaantulon ja toteutuksen kanssa.

Oulun kaupunki esittää Sote-maakunnan nimeksi Pohjois-Pohjanmaan sote-alue.

90. Muut yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.

-

Krüger Claes
Oulun kaupunki - Kaupunginhallitus