

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

Uudenkaupungin kaupunki

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi ja mahdolliset yhteystiedot

Jenni Teuri

Hallintoasiantuntija

Uudenkaupungin kaupunki

Hallinto- ja elinvoimapalvelut

puh. 0405726816

jenni.teuri@uusikaupunki.fi

Viranomaisille: Lausuntovastauksen käsitelleen toimielimen nimi ja käsittelypäivämäärä

Uudenkaupungin kaupunginhallitus 14.9.2020 § 290

Kysymyksiä uudistuksen tavoitteista

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

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

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan hyvinvointi- ja terveyserojen kasvu on osaltaan johtunut väestöryhmien välisistä eroista terveyspalveluiden käytössä. Luonnoksessa katsotaan, että järjestämisvastuun keskittäminen suuremmille toimijoille on tarkoituksenmukaisin keino parantaa palvelujärjestelmän toimivuutta, ja että asiakkaan ja potilaan mahdollisuuksia riittävien palvelujen saamiseen parantaa sote-maakunnille säädettävä velvollisuus järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto asukkaalleen.

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

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

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

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

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen sote-uudistuksen kaaduttua monilla alueilla aloitettiin kuntien ja kuntayhtymien yhteinen kehittämistyö palveluketjujen toimivuuden ja palvelujen vaikuttavuuden parantamiseksi. Esimerkiksi Varsinais-Suomessa kehittämistyössä ei keskitytä hallintoon, vaan

palveluihin ja toimintatapoihin. On odotettavissa, että tämänkaltaisella työllä saavutettaisiin verrattain nopeasti hyviä vaikutuksia. Nyt lausunnolla olevan esitysluonnoksen mukainen massiivinen hallinnollinen uudistus on omiaan vaarantamaan alueilla tehtävän kehitystyön.

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

2. Voidaanko esityksellä kehittää pelastustoimen palvelujen saatavuutta, yhdenmukaisuutta ja vaikuttavuutta valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti? Varmistaako esitys pelastustoimen pelastustoiminnan ja sosiaali- ja terveystoimen ensihoitopalvelujen synergiahäydyt? Jos ei, miten ehdotusta tulisi kehittää?

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

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

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

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

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

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

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

Sote-maakuntien valtioneuvosto on lakiluonnosten mukaan merkittävää. Sote-maakuntien demokratiaan perustuva itsehallinto on rajoitettua erityisesti talouden osalta. Sosiaali- ja terveyspalvelujen toiminnalle annetaan kansalliset talousrajoitteet ja mm. sote-maakuntien investointeja ohjataan tiukasti. Esitetyistä syistä on syytä kysyä, vaarantaako tiukka taloudellinen valtioneuvosto demokratian toteutumisen. Kysymys on voi muodostua periaatteellisesti merkittäväksi tilanteessa, jossa valtion myöntämät resurssit eivät riitä turvaamaan sote-maakunnan palvelujen järjestämistehtäviä ja näin ollen sote-maakunnan olemassaoloa.

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

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

Kustannusten kasvun hillinnän näkökulmasta sote-maakuntien vahva valtion taloudellinen ohjaus on perusteltua. Taloudellisesta ohjauksesta seuraa kuitenkin aikaa myöten lisääntyvä poliittinen paine sote-maakuntien taloudellisen itsehallinnon vahvistamiseen ja sote-maakuntaveron tai vastaavan käyttöönottoon. Uuden verotustason käyttöönotto lisäisi väistämättä kansalaisten verotaakkaa. On

oletettavaa, että verotaakan kasvusta seuraisi uutta sääntelyä, joka voisi johtaa kuntien taloudellisen autonomian heikentämiseen, käytännössä kunnan verotusoikeuden rajoittamiseen. Demokratian, paikallisen itsehallinnon ja läheisyysperiaatteen näkökulmista tällainen kehityskulku on iso riski.

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

Kysymyksiä sote-maakuntalaista

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

kyllä pääosin

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

ei

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

kyllä pääosin

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

kyllä pääosin

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

ei pääosin

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

ei

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

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

§ 14: Esitysluonnoksesta tai sen perusteluista ei käy ilmi, tulisiko maakunnan käydä neuvottelu kunkin alueen kunnan kanssa erikseen, vai neuvotella yksi yhteinen neuvottelutulos alueen kaikkien kuntien kanssa. Verrattuna nykytilanteeseen, jossa yhteistyö kuntatasolla on jatkuvaa, ehdotettu menettely on kankea ja omiaan jättämään yhteistyön hyvin yleispiirteiselle tasolle.

Esitetty säännös sote-maakunnan ja kuntien neuvottelusta on perusteltu, mutta neuvottelua ei tulisi toteuttaa perusteluissa esitetyllä tavalla.

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

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

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

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

11. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.

Sote-maakuntalain 8 § sisältäisi säännökset tehtävien siirrosta maakunnan ja kuntien välillä. Ehdotuksen peruslähtökohtana on maakunnan ja kunnan tehtävien täydellinen eriyttäminen. Maakunta hoitaa laissa sille säädetyt tehtävät eikä maakunta voi sopia tehtävien järjestämisestä kuntien kanssa. Vaikka maakuntalakiin on laajasti omaksuttu kunnallishallinnon käytännössä koeteltuja piirteitä, on tältä osin päädytty täysin poikkeavaan ratkaisuun. Maakuntalaissa tulisi sallia maakunnille ja kunnille mahdollisuus sopia tehtävien järjestämisvastuun siirtämisestä maakunnalta kunnalle ja päinvastoin. Lähtökohtana tulisi olla itsehallintoon ja järjestämistehtävään luontevasti kuuluva mahdollisuus sopia järjestämisvastuun siirtämisestä niissä tehtävissä ja niissä tapauksissa, joissa se on tarkoituksenmukaisinta. Tarpeeton rajoittava sääntely jäykistää toimintaa, vähentää tehokkuutta ja heikentää alueiden ja kuntien poikkeavien olosuhteiden huomioinnin mahdollisuutta.

Maakunnalla tulisi olla mahdollisuus arvioida omista lähtökohdistaan, onko tarkoituksenmukaista sopia tehtävien hoitamisesta kunnan kanssa. Sopimismahdollisuus on tarpeen esimerkiksi ympäristöterveydenhuollon, kotouttamisen ja kuntouttavan työtoiminnan tehtävissä sekä opiskeluhuollon, psykologi- ja kuraattoripalveluissa. Maakunnalla tulisi olla mahdollisuus ottaa kunnalta tehtävä hoitaakseen täyttä korvausta vastaan ja toisaalta mahdollisuus siirtää järjestämisvastuuta harkitsemassaan laajuudessa kunnalle.

Kunnan ja sote-maakunnan välisen yhteistyön varmistamiseen ei lakiluonnoksessa ole kiinnitetty riittävästi huomiota, eikä esitetty säädös yksistään turvaa tämän edellyttämien yhteistyörakenteiden ja toimintamallien muodostumista. Esitetystä tulisi täydentää siten, että neuvotteluelvoituksen lisäksi sote-maakunnan ja kuntien tulisi sopia yhteistyön edellyttämistä yhteistoimintarakenteista, toimintamalleista sekä yhteistyön edellyttämästä tiedonkulusta. Luonnoksen 14 §:n mukaan sote-maakunnan ja kuntien on valtuustokausittain neuvoteltava tehtäviensä hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Kyse lienee muodollisen yhteistyön minimisäännöksestä. Tosiasiassa kuntien ja maakuntien välillä on erittäin paljon yhdyspintoja, joissa käytännön yhteistyön on toimittava.

Eriyksen tärkeää yhteistyö on sote-maakunnan ja kunnan yhteisillä asiakaspinnoilla, joissa vaikuttavalla yhteistyöllä on mahdollista edistää asiakkaiden hyvinvointia ja terveyttä sekä hillitä niin kunnan kuin sote-maakunnan kustannusten kasvua. Yhteisiä asiakaspintoja on mm. lasten ja perheiden palveluissa, nuorten työpajapalveluissa ja maahanmuuttopalveluissa. Lisäksi osaavan työvoiman ennakointi ja opiskelijoiden sote-palvelut edellyttävät koulutuksen järjestäjän ja maakunnan yhteistyötä.

Jatkovalmistelussa tulisi keskittyä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen edellyttämään tiedon ajantasaisuuteen ja tiedon liikkumisen mahdollistavaan lainsäädäntöön. Ajantasaisen tiedon välittämisen velvollisuus olisi syytä kirjata erikseen maakuntien tuottamaan asiantuntijatukeen kunnille.

Lakiluonnoksessa sote-maakuntien yhteistoiminnan mahdollisuuksia on rajoitettu sote-maakuntayhtymien osalta siten, että sote-maakuntayhtymälle ei voisi siirtää järjestämisvastuuta.

Luonnoksessa ei ole esitetty perusteluja valitulle ratkaisulle, joka käytännössä rajoittaisi sote-maakuntien mahdollisuuksia järjestää palveluja itsenäisesti ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Sote-maakunta voi 6 §: mukaan harjoittaa alueellaan sen lakisääteisiä tehtäviä tukevaa, vähäriskistä liiketoimintaa. Alueellinen rajausta poikkeaa kuntalain nyky sääntelystä ja voi johtaa joissakin tapauksissa maakunnan järjestämistä vastuulle siirtyviä palveluja tuottavien osakeyhtiöiden toiminnan huomattavaan rajaukseen. Ehdotettu alueellinen toimialan rajausta on tarpeettoman tiukka.

Kysymys 8. Talouden ohjausjärjestelmä

Maakuntien valtionrahoituksen yleiskatteellisuus on lähtökohtaisesti oikea ratkaisu. Maakuntien rahoituksen riittävyttä suhteessa palvelutarpeisiin (rahoitusperiaate) tukee se, että rahoituksessa otetaan huomioon palvelutarpeen muutos, kustannustason muutos, tehtävien ja velvoitteiden muutokset sekä erityisesti jälkikäteen vuosittain tehtävä kustannusten tarkastus, joka turvaa sen, etteivät valtionrahoituksen määrätymisperusteet irtaannu menopohjasta. Se, että palvelutarpeen muutoksesta otetaan huomioon vain 80 %, saattaa aiheuttaa maakunnille rahoituspaineita, joita on syytä tarkemmin arvioida perustuslaissa turvatun rahoitusperiaatteen näkökulmasta.

Sote-maakuntien rahoituksen riittävyys niiden vastuulla olevien palveluiden järjestämiseen on tärkeää myös kuntien näkökulmasta. Maakuntien ja kuntien rahoitus on osa julkisen talouden kokonaisuutta. Julkisen talouden suunnitelmaa valmisteltaessa yhden sektorin rahoitusongelmat väistämättä vaikuttavat myös muihin sektoreihin määriteltäessä eri sektoreiden rahoitusosuuksia ja haettaessa tasapainoa julkiseen talouteen.

Maakunnan toiminnan ja investointien valtionohjaus on voimakasta, mikä johtuu siitä, että maakuntien rahoitus on miltei kokonaan valtionrahoitusta. Toimintaa sääntelevä lainsäädäntö ja valtion maakuntiin kohdistuva hallinnollinen ohjaus määrittelevät pitkälti yleiskatteellisen rahoituksen käyttöä. Maakunnan ohjausjärjestelmään sisältyykin ongelmia maakuntien itsehallinnon näkökulmasta. Maakuntien oma verotusoikeus vahvistaisi maakuntien taloudellisia kannustimia ja mahdollistaisi esimerkiksi investointien ohjausta ja rahoitusta koskevan ohjausjärjestelmän keventämisen. Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että tiukka valtionohjaus ei ole riittävä tae uudistukselle asetetulle tavoitteelle hillitä kustannusten kasvua. Tiukka keskitetty ohjaus saattaa jopa lisätä kustannuksia, koska se rajoittaa maakuntien liikkumatilaa ottaa huomioon paikalliset olosuhteet.

Maakuntia ohjaavat lainsäädännön suorat velvoitteet, lainsäädäntöön perustuva toiminnan ja talouden ohjausjärjestelmä sekä maakuntien investointien rahoitus- ja ohjausjärjestelmä (josta enemmän jäljempänä). Maakuntien rahoituksen ollessa valtionrahoitusta maakuntien ohjaus lähenee valtion omiin virastoihinsa kohdistamaa ohjausta. Maakunnat käyvät ministeriöiden kanssa vuosittaiset ohjausneuvottelut niihin. Menettely lähenee tulossopimusmenettelyä, jota kuntiin ei ole

mahdollista niiden itsehallinnon takia soveltaa. Valtiolla olisi edelleenkin hyvin avoimet mahdollisuudet puuttua maakuntien operatiivisiin päätöksiin erityisesti maakuntien yhteistyösopimusten piiriin kuuluvissa asioissa (järjestämislain 34-36 §).

Maakuntien talousohjaukseen liittyy kiinteästi sote-maakuntalain maakuntien sisäistä taloudenpitoa koskevat säännökset, erityisesti huomattavasti kuntia tiukemmat alijäämän kattamisvelvollisuudet sekä maakuntien arviointimenettelyyn ja sen kautta mahdollisesti maakuntarakenteen muuttamiseen johtavat kriteerit. Näin siitä huolimatta, että sote-maakuntien perustamisen keskeisenä syynä on tarve siirtää palvelut toiminnallisesti ja taloudellisesti kuntia vahvemmille organisaatioille. Maakuntien olisi katettava alijäämänsä kahdessa vuodessa.

Maakuntien mahdollisuus sopia työnjaosta kuntien kanssa on liian rajoitettua. Maakunnilla tulisi olla mahdollisuus ottaa täyttä korvausta vastaan hoitaakseen tehtäviä myös yksittäisiltä kunnilta. Maakuntien tehtäviä tulisi myös maakunnan ja kunnan välisellä sopimuksella voida siirtää kunnan järjestämisvastuulle, silloin kun se olisi tarkoituksenmukaista tehtävän hoidon kannalta.

Eri alueilla erilaiset työnajot ovat usein perusteltuja. Vaikka esimerkiksi ympäristöterveydenhuolto onkin lähtökohtaisesti syytä määritellä kuntien tehtäväksi, jo toteutettuja ja hyväksi koettuja ympäristöterveydenhuollon alueellisia ratkaisuja ei ole järkevää lainsäädännöllä purkaa. Rahoitusjärjestelmä on tehtävien siirron näkökulmasta selkeä, koska lain mukaan palveluiden järjestämisestä vastaava taho vastaisi siirrettävistä tehtävistä aiheutuvista kustannuksista täysimääräisesti.

Kysymys 9. Lainanottovaltuudet ja investointien ohjaus

Uusikaupunki pitää oikeana ratkaisua, jossa sote -toimitilat siirtyvät maakuntien hallintaan taseisiin, eikä niitä siirretä edellisellä hallituskaudella esillä olleeseen valtakunnalliseen toimitilayhtiöön. Tämä antaa liikkumatilaa vastata toimitilojen hallinnoinnissa paikallisiin ja alueellisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin.

Nyt ehdotettu investointien ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä (maakuntien investointisuunnitelma 4 vuodeksi, VN:n myöntämä lainanottovaltuus pitkäaikaisille lainoille ja mahdollinen valtioneuvoston päätös (VN:n myöntämä lainanottovaltuus pitkäaikaisille lainoille ja mahdollinen valtioneuvoston päätös) niille sekä investointien rahoitus poistojen kautta osana käyttökustannusten rahoitusjärjestelmää) ei kohdenna investointeihin käytettävissä olevia resursseja eri maakuntien erilaisten investointitarpeiden mukaisesti. Investointeja olisi ehdotetussa järjestelmässä ylipäättään mahdollista toteuttaa hyvin rajoitetusti. Nyt ehdotettu ratkaisu ei todennäköisesti mahdollista kaikissa maakunnissa edes nykyisten toimitilojen asianmukaista ylläpitoa. Ehdotus onkin nähtävä ratkaisuna, jolla pyritään hillitsemään valtion viime vuosina liian laajoiksi kokemien sote-investointeja. Investointien ohjaus ja rahoitusjärjestelmä on kuitenkin pohdittava kokonaisuudessaan uudestaan.

Investointien ohjaukseen vaikuttavat myös maakuntien mahdollisen verotusoikeuden osalta tehtävät ratkaisut.

Lainanottovaltuuden pohjana käytettäväksi ehdotetun lainanhoitokatteen laskentatapa on investointitarpeisiin nähden liian tiukka ja logiikaltaan ongelmallinen. Laskennassa käytettävät lainanlyhennykset saadaan ehdotuksen mukaan jakamalla konsernitaseen lainamäärä kymmenellä. Laskenta pohjautuu keskimääräiseen laskennalliseen lainanhoitoaikaan, ei todellisiin lainanlyhennyksiin. Investoinnin poisto aika on myös huomattavasti lainanhoitoaikaa pitempi. Lainanhoitokate perustuu myös kunkin maakunnan lainanhoitokykyyn, ei maakunnan todellisiin investointitarpeisiin. Suurissa investointitarpeissa oleva lainanhoitokyvyltään heikko maakunta ei siten voisi toteuttaa välttämättömiä investointeja ilman poikkeusrahoitusta, joka voisi johtaa maakunnan arviointimenettelyyn.

Maakuntien investointien ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä tulisi valmistella toisenlaiselta pohjalta esimerkiksi siten, että vain taloudellisesti merkittävät investoinnit, kuten sairaalainvestoinnit ja maakuntien työnjaon kannalta merkittävät investoinnit, olisivat tiukassa valtionohjauksessa, mutta korjausinvestoinnit jäisivät maakuntien harkintaan. Käyttökustannusten rahoitusperusteissa olisi jo lähtökohtaisesti mahdollista ottaa huomioon tavanomaiset ylläpitoinvestoinnit. Ehdotettu investointien ohjausjärjestelmä koskisi toimitilainvestointien ohella myös ICT-investointeja, jotka ovat keskiössä pyrittäessä parantamaan palveluiden tuottavuutta. Investointien ohjausjärjestelmän ja siihen sisältyvän suunnittelu- ja hyväksyttämismenettelyn voidaan katsoa erityisesti vaarantavan palvelutoiminnan kehittämisen näkökulmasta välttämätöntä tietojärjestelmäinvestointien toteuttamista.

Ehdotetun investointien ohjausjärjestelmän ongelmallisuutta kuvaa hyvin hallituksen esityksessä oleva toteamus, että ”sairaanhoitopiirien talouden tietojen perusteella kuudella sote-maakunnalla arvioidaan todennäköisesti olevan heikko lainanhoitokyky. Sote-maakuntien lainanhoitokykyyn vaikuttavia tietoja ei ole mahdollista kaikilta osin ennakoita, mistä johtuen lainanottoa koskevan sääntelyn vaikutuksia ei ole mahdollista arvioida tarkasti.”

Esitysehdotuksen mukaan Kuntarahoituksen erikoissairaanhoitopiireille ja erityishuoltopiireille myöntämät lainat siirtyisivät sote-maakunnille ja valtio myöntäisi siirtyville lainoille valtiontakauksen. Näin siirtyviä lainoja ei tarvitsisi irtisanoa. Uusikaupunki yhtyy Kuntaliiton esittämään näkemykseen siitä, että Sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoitushuollon jatkuvuuden turvaamiseksi ja maakuntien rahoituskustannusten hillitsemiseksi Kuntarahoituksen tulisi voida myöntää maakunnille myös uusia lainoja siihen saakka, kunnes maakuntien rahoitushuoltoon löydetään pysyvät ratkaisut. Maakuntien rahoituskustannuksia ei tulisi poliittisilla päätöksillä kasvattaa ja sen vuoksi olisi perusteltua, että maakunnat siirtymäkauden jälkeen tulisivat Kuntien takauskeskuksen jäseniksi ja ne voisivat siten käyttää Kuntarahoituksen palveluita sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitustarpeisiin samalla tavalla kuin kunnat nykyisin.

Kysymyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista

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

ei pääosin

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

ei

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

ei

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

ei pääosin

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

ei pääosin

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

kyllä

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

kyllä

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

ei 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

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

Varsinais-Suomen sote-maakunnan.

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

§ 8: Pykälässä määritellään sote-maakuntien järjestämisvastuun sisällöstä ja vaatimuksista. Esitetyt järjestämisvastuun vaatimukset ovat perusteltuja. Samalla ne ovat kuitenkin sote-maakunnan taloudellisiin resursseihin sidottuja. Sote-maakunnan järjestämisvastuun toteuttamisessa tulee huomioida, että maakunnalla on riittävät taloudelliset resurssit järjestämistehtävän suorittamiseksi. Pykälään tulee lisätä maininta valtion vastuusta riittävän rahoituksen turvaamisesta. Näin siitä syystä, että riittämätön sote-maakuntien rahoitus voi vaarantaa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen. Lisäksi lainsäädännössä on selkeämmin otettava kantaa siihen, mikä on sote-maakunnan riittävä oma palvelutuotanto. Lakiluonnosten perusteluissa on määritelty sote-maakunnan riittävä oma palvelutuotanto tulkinnanvaraisesti ja epäselvästi. Tämä tulkinnanvaraisuus rajaa sote-maakunnan valtaa päättää sote-järjestämislain 11 § mukaisesta palvelustrategiastaan ja antaa sote-maakunnilta valtaa valtioneuvostolle päättää palvelutuotannon tavoista. Vallansiirron mahdollisuus ja sote-maakuntien itsehallinnon rajaus realisoituu sote-järjestämislakiluonnoksen 36 §.

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

§ 36: Pykälässä valtioneuvosto voi päättää yhteistyöalueen sopimuksesta, mikäli a). Maakunnat eivät pääse keskenään sopimukseen yhteistyösopimuksen sisällöstä; b) yhteistyösopimus ei turvaa riittävää ja kustannusvaikuttavaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa yhteistyöalueella ja c) yhteistyösopimuksessa sovittu häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautuminen ja valmius ei ole kokonaisturvallisuuden kannalta riittävää. Pykälän 2 kohta antaa valtioneuvostolle epämääräistä valtaa, joka on pois maakunnilta. Tulkintaa siitä, mikä on riittävää ja kustannusvaikuttavaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa, on käytännössä vaikea yksiselitteisesti tehdä. Lainsäädäntö on tältä osin epäselvää ja tulkinnanvaraista. Esitetystä syystä pykälän 2. kohta tulee poistaa. Lisäksi myös kohdan 3 määritelmä on epätarkka. Lähtökohtana tulee olla varautumisessa se, että varautuminen tulee perustua sote-maakunnan riskeihin ja uhkiin eli alueelliseen riskianalysiin.

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

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

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

24. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista.

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

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

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

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

Pykälissä 24 ja 24a säädetään sote-maakuntien investoinneista. Sote-maakuntien merkittävien investointien ohjaus ja päätösvalta on esitetyn lainsäädännön mukaan tosiasiallisesti ministeriöillä. Sote-maakuntien mahdollisuudet toteuttaa itsehallintoa ovat tältä osin rajalliset. Investointien

tiukka valtionohjaus voi joissakin tapauksissa johtaa ristiriitatilanteisiin sote-maakunnan ja ministeriön välillä ja vaarantaa mm. sote-palvelujen järjestämistä vastuu toteutumisen.

Kysymyksiä pelastustoimen järjestämistä

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

kyllä pääosin

26. Mikä pitäisi lisätä/mikä pitäisi poistaa?

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

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

kyllä pääosin

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

kyllä pääosin

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

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

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

32. Muut vapaamuotoiset huomiot pelastustoimen järjestämistä

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

Kysymyksiä voimaannanpanolaista

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

ei

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

ei pääosin

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

-

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

ei kantaa

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

ei pääosin

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

ei pääosin

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 kompensaatiosääntely hyväksyttävä?

ei

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

kyllä

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

ei

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

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

ei

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

3 §: Sote-palvelujen järjestämisvastuun siirtyminen kunnilta ja kuntayhtymistä sote-maakunnille on esitetty lakiluonnoksessa toteutuvan 1.1.2023. Järjestämisvastuun siirto on mahdollista toteuttaa esitetyn aikataulun mukaisesti alueilla, joissa vastuu sote-palvelujen järjestämisestä on jo siirretty maakuntatasoisille sote-kuntayhtymille. Sen sijaan alueilla, joissa päävastuu sote-palvelujen järjestämisestä on yhä hajautetusti kunnilla ja kuntayhtymillä, uudistuksen toimeenpano ei tule onnistumaan esitetystä aikataulusta. Varsinais-Suomessa sote-palvelujen järjestämisestä vastaa 31 erillistä organisaatiota ja järjestämisvastuun sekä myös julkisen oman tuotannon integroiminen yhteen lyhyellä aikavälillä muodostuu mahdottomaksi. Kesäkuussa 2020 myönnettyt valtionavustukset sote-uudistusta tukevaan vapaaehtoiseen alueellisen valmisteluun kohdentuu palvelujen sisäiseen kehittämiseen. Sote-maakunnan hallinnollinen valmistelu käynnistetään vasta, kun lainsäädännöstä on saatu riittävä selvyys. Sote-maakunnan hallinnolliseen valmisteluun ei ole myöskään toistaiseksi myönnetty erillistä määrärahaa. Lisäksi on odotettavaa, että kunnat eivät tule enää rahoittamaan omista budjeteistaan sote-maakunnan perustamiseen liittyvää valmistelua eikä muitakaan merkittäviä sote-investointeja mm. ICT-järjestelmiin.

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

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

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

Lain voimaantuloa on esitetystä syistä siirrettävä ja väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävät § 9 tulee rajata voimakkaammin pelkästään toimeenpanon liittyvän päätöksenteon valmisteluun. On epärealistista olettaa, että väliaikainen valmistelutoimielin kykenee kaikilla alueilla sellaiseen valmisteluun ja ennen kaikkea päätöksentekoon, jossa sote-palvelujen järjestäminen siirtyisi riskittömästi ja saumattomasti kunnilta ja kuntayhtymiltä sote-maakunnille. Lainsäätäjän tulee ymmärtää, että valmistelutyön laajuudet eriävät Suomessa voimakkaasti maakunnittain.

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

§ 23: Voimaantulolakiuonnoksessa on todettu, että sote-maakunta vuokraa sen järjestämisvastuulle kuuluvat tilat kunnilta vuoden 2025 loppuun asti. Vuokrasopimusta voidaan jatkaa vuodella sote-maakunnan ilmoituksella. Kunnilla on näin ollen varmuus soten ja pelastustoimen toimitilojen vuokraajasta vain kolme vuotta uudistuksen voimaantulon jälkeen. Kuntien sote-kiinteistöt muodostavat kunnille taloudellisen riskin. Riski realisoituu, mikäli sote-maakunta keskittää tulevaisuudessa palvelutuotantoansa tai jos kiinteistö muutoin todetaan sote-maakunnassa tarpeettomaksi. Keskittämisen tai muun tehostamisen seurauksena osa kuntien omistamista toimitiloista jää tyhjiksi. On odotettavaa, että esitetty kehityskulku toteutuu ainakin joiltakin osin. Kuntatalouden yleisesti heikon tilanteen takia lainsäädäntöön on tehtävä kirjaukset kuntien kiinteistöriskien kompensatiomenettelystä.

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

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

§ 41 mainittu kuntien mahdollisuus hakea korvausta omaisuusjärjestelyistä aiheutuvista välittömistä kustannuksista ei ole riittävä tae kattamaan kuntien omistusoikeuksiin liittyviä riskejä. Erikoissairaanhoidon ja erityishuoltopiirien alijäämän kattamisveloitetta koskeva lainsäädäntö on § 31 osalta valmisteltava uudelleen ja valmistelussa on varmistettava, että kuntien omaisuuksien siirroilla ei vaaranneta kuntien mahdollisuutta vastata niille jäljelle jäävistä tehtävistä. Kuntien näkökulmasta kyse omaisuusjärjestelyistä, joilla voidaan pahimmillaan horjuttaa kunnille perustuslaissa taattua itsehallintoa. Korvausten hakeminen vain välittömistä muutuskustannuksista on lisäksi ongelmallinen. Sote-maakunnan perustaminen ja soten järjestämisvastuun siirrot kunnista aiheuttavat kustannuksia, jotka eivät näy välttämättä kunnille välittömästi, vaan vasta esim. kiinteistöjen vuokrausveloitteen päättymisen jälkeen, Korvaushakemuksen tasoa tulee nostaa ja aikaa on syytä pidentää vuoden 2027 lopusta (§ 42).

§ 53: Pykälässä säädettäisiin kunnan tuloveroprosentista vuonna 2023. Verokattoa ei voi soveltaa: sote-maakuntaan siirtyvällä veron osuudella on katettu kunnan yhteisiä kustannuksia, joiden sopeuttamiseen menee aikaa. Kiinteät kustannukset, kuten tietojärjestelmien kustannukset, eivät jousta alaspäin. Kuntien velat eivät siirry sote-maakunnille.

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

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

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

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

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

45. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaannolaista.

Kysymyksiä maakuntien rahoituslaista

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

kyllä pääosin

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

ei pääosin

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

ei

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

ei pääosin

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

kyllä pääosin

b) Onko toistaiseksi pysyvä enimmäismuutostasaus kannatettava?

ei pääosin

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

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.

§ 34: Sote-maakuntien rahoitus määräytyy vuonna 2023 kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen talousarviotietojen perusteella korotettuna 1,2 %:lla. Lisäksi vuoden 2023 rahoituksessa huomioidaan sote-maakuntien hintaindeksi sekä sote-maakuntien järjestämisvastuulle kuuluvat muuttuneet tehtävät. Vuoden 2024 rahoitus määräytyy huomioimalla vuoden 2022 talousarvion ja tilinpäätöksen erotus, jonka pohjalta lasketaan vuoden 2023 laskennalliset kustannukset. Vuoden 2023 laskennalliset kustannukset määrittävät vuoden 2024 sote-maakuntien rahoituksen tason. Vuosina 2023 ja 2024 sekä sote-maakunnissa ja kunnissa muodostuu uudistuksesta aiheutuvia siirtymäkustannuksia. Siirtymäkustannuksia syntyy mm. palkkaharmonisaatiosta, voimassa olevien sopimusten päällekkäisyyksistä, palvelutuotannon ja ICT-järjestelmien yhtenäistämisestä jne. Siirtymäajan talousarvion määräytymisperusteissa ole huomioitu riittävällä tavalla muutuskustannuksia. Vuosien 2023 ja 2024 sote-maakuntien rahoituksessa tulee huomioida muutuskustannukset ja tästä on tehtävä kirjaukset lakiin. Poikkeussäännös 36 §, jossa palvelutarpeen 1,2 % lisäkustannukset huomioidaan vuosien 2023 ja 2024 talousarvioissa ei riitä sote-maakunnan perustamiseen ja käynnistämiseen liittyvien siirtymäkustannusten kattamiseen. Siirtymäkustannukset tulevat olemaan merkittäviä niillä alueilla, jossa soten järjestämisvastuu on yhä hajautettuna kunnille ja kuntayhtymille.

53. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista.

Kuntien rahoitusta koskeva lainsäädäntö

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

ei pääosin

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

ei

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

57. Muut vapaamuotoiset huomiot kuntien rahoitusta koskevasta lainsäädännöstä.

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

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

Lisäksi uudistuksessa oletetaan, että kuntaan jäävät toiminnot ja kustannukset ovat muuttuvia ja välittömästi sopeutettavissa. Uudistuksesta seuraa kuntiin uutta sopeutustarvetta, koska muutoksesta aiheutuu muutuskustannuksia eikä toimintaa ei tosiasiallisesti pystytä sopeuttamaan uutta tilannetta vastaavaksi.

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

Uudistuksessa veronmaksajan ja valtion asema on kiinnitetty. Myös maakunnat aloittavat toimintansa kunnista siirtyviä kustannuksia vastaavilla tuloilla. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa kaikki

uudistuksesta aiheutuvat talouden muutosvaikutukset kohdistuvat kuntiin ja kuntatalous toimii näiden muutosvaikutusten tasaajana.

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

Suuria muutoksia esitetään lievennettävän viidellä valtionosuusjärjestelmään sisällytettävällä tasausmekanismilla. Viisiosainen tasausmekanismien kokonaisuus jää pysyväksi osaksi uuden kunnan valtionosuutta.

Kaupunkien ja kuntien elinvoima tulee turvata myös uudistuksen jälkeen.

Uudistuksessa kuntien verorahoituksen rakenne säilyy. Kuntien verorahoitus muodostuu myös uudistuksen jälkeen kunnallis- ja kiinteistöverotuloista, osuudesta yhteisöveron tuottoon ja laskennallisista valtionosuuksista. Uudistus kuitenkin muuttaa useassa kaupungissa ja kunnassa verotulojen ja valtionosuuksien suhdetta.

Uudistuksessa kaupunkien ja kuntien suhteellinen velkaantuneisuus lisääntyy. Tällä voi olla vaikutusta kuntien investointien rahoitukseen ja investointikyvyn turvaamiseen.

Akuutit muutokset, esimerkiksi koronaepidemian vaikutuksia kuntatalouteen, tulee huomioida lakiluonnoksessa.

Heikentynyt kuntatalous ja koronavirusepidemia vaikuttavat uudistuksen laskelmiin. Uudistuksen rahoituslaskelmat – kustannusten ja tulojen siirto, kunnan talouden tasapainon muutoksen tarkastelu ja siitä johdettavat pysyvät tasauserät – tehdään poikkileikkauksena.

19,1 miljardin euroa kustannuksia ja tuloja siirretään kunnista maakuntiin koronavuosien tietoihin perustuen. Kuntatalouden muuttunut tilanne, erityisesti koronaepidemia vaikuttavat juuri niihin vuosiin 2020-2022, joiden kustannus- ja tulotietoja käytetään uudistuksen laskelmien pohjana.

Koska koronaepidemia vaikuttaa kaupunkien ja kuntien tuloihin erityisesti vuonna 2020 ja menoihin myös vuosina 2021 ja 2022, uudistuksen pysyväksi osaksi kuntien valtionosuuteen jääviä siirto- ja tasausmekanismeja ei voi perustaa näiden vuosien tietoihin. Uudistusta tulee joko siirtää,

lakiluonnoksessa esitettyjä laskentavuosia muuttaa tai siirto- ja tasausmekanismien laskennassa käytettävistä tiedoista tulee erottaa koronaepidemian vaikutus sekä tulo- että menopuolelta.

Uudistuksella ei saa olla vaikutusta kunnan talouden tasapainoon: enimmäismuutosten rajausta tulee olla +/- 0 €/as.

Uudistuksen lähtökohtana ja tavoitteena on linjattu, että kuntien talouteen kohdistuvat muutokset nykytilaan verrattuna ovat mahdollisimman pienet. Tämä on todettu myös lakiluonnoksessa.

Kuntien heikentyneen taloudellisen tilanteen ja koronaepidemian talousvaikutusten takia kunnat ovat nyt erilaisessa tilanteessa kuin edellisellä sote-uudistuskierroksella.

Lakiluonnoksessa hyväksytty +/-100 €/as enimmäismuutos on liian suuri muutos ottaen huomioon kuntien tämän hetken taloudellisen tilanteen ja erityisesti koronaepidemian vaikutukset.

Sote-uudistus ei saa muuttaa kunnan talouden tasapainoa puoleen tai toiseen. Enimmäismuutosten tasauksen tulee olla +/- 0 €/asukas.

Merkittäviä kuntatalouteen kohdistuvia päätöksiä tehdään vajain tiedoin.

Lakien hyväksymishetkellä ei voida arvioida uudistuksen lopullista vaikutusta yksittäiseen kuntaan. Uudistukseen liittyvistä talousvaikutuksista keskeisin lakiluonnoksesta puuttuva osio on maakuntaverotus.

Myös sekä kuntavaikutuksiin että maakuntien rahoitukseen liittyen laskelmien keskeneräisyys ja päivittyminen uudistuksen edetessä johtaa siihen, että lopullisten, yhteismäärältään yli 20 miljardin euron vaikutusten tekeminen on mahdollista vasta syksyllä 2023, jolloin uudet sote-maakunnat ovat jo toiminnassa.

Heti uudistuksen voimaantulon jälkeen on oltava valmius tehdä tarvittavat korjausliikkeet kuntien rahoitusjärjestelmään.

Verolainsäädäntö

58. Pidätkö maakuntien rahoituksen keräämiseksi esitettyjä verojärjestelmän muutoksia hyväksyttävänä?

ei

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

60. Vapaamuotoiset huomiot verolainsäädännöstä.

Maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskeva lainsäädäntö

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

kyllä

62. Onko eläkkeiden rahoittamisesta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?

kyllä

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

Uusimaa-laki

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

ei kantaa

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

ei kantaa

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

ei kantaa

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

ei kantaa

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

69. Vapaamuotoiset huomiot Uudenmaan erillislaista?

Yleishallintoa koskevat lait

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

71. Vapaamuotoiset huomiot yleishallintoa koskevasta lainsäädännöstä.

Kysymyksiä sote-maakuntarakennelaista

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

kyllä pääosin

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

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?

ei

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

ei kantaa

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

ei kantaa

Uudistuksen vaikutukset

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

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

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

80. Onko uudistuksen muutuskustannukset tunnistettu ja arvioitu asianmukaisesti?

ei

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

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

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

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

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

a) vuosina 2021-2022?

-

b) vuosina 2023-2024?

-

c) vuodesta 2025 alkaen?

-

a) vuosina 2021-2022?

-

b) vuosina 2023-2024?

Kts. vastaus a)

c) vuodesta 2025 alkaen?

Kts. vastaus a)

85. a) Tulisiko arvionne mukaan sote-maakunnille siirtyviä hankintasopimuksia mitätöitymään järjestämistä vastuuta ja ostopalveluja koskevan sääntelyn nojalla?

ei

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

-

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

-

Uudistuksen toimeenpanon tuki

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

sote-integraatio

muuta, mitä?

sote-integraatio

palvelutarpeen arviointi

hallinto ja johtaminen

henkilöstösiirrot

talous

omaisuusjärjestelyt

tietohallinto ja ICT

viestintä ja osallisuus

muuta, mitä?

Toimitilakysymykset kokonaisuudessaan

Muut kysymykset

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

Sote-maakunta voidaan korvata käsitteellä sote-alue.

88. Ehdotus sote-maakuntanne nimeksi.

Varsinais-Suomen sote-maakunta tai paremminkin Varsinais-Suomen sote-alue.

89. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

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

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

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

90. Muut yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.

Teuri Jenni

Uudenkaupungin kaupunki - Uudenkaupungin kaupunginhallitus 14.9.2020

§ 290