



9.2.2016

YM220/04/2015
STM068:00/2015

Sosiaali- ja terveysministeriö

Vilje
Hänvisning
Lausuntopyyntö hallituksen linjauksista itsehallintoaluejaon perusteiksi ja SOTE-uudistuksen askelmerkeiksi

Asia
Ärende
Ympäristöministeriön vastaus lausuntopyyntökyselyyn

Sosiaaliministeriö on pyytänyt lausuntoa pääministeri Juha Sipilän hallituksen 20.10. ja 7.11. tekemistä päätöksistä sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen uudistamisesta sekä perustettavien itsehallintoalueiden määrästä ja aluejaosta. Lausuntopyyntöön tuli vastata sähköisellä kyselyllä. Lisäksi ympäristöministeriö lähettää ohessa vastauksensa kirjallisena.

Kansliapäällikkö


Hannele Pokka

Ympäristöneuvos


Pirkko Oilinki-Nenonen

Lausuntopyyntökysely

9.2.2016

TAUSTATIEDOT

Vastaajatahon virallinen nimi: Ympäristöministeriö

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi: Pirkko Oilinki-Nenonen

Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot: pirkko.oilinki-nenonen@ymparisto.fi

Lausuntopyynnön käsittelypäivämäärä toimielimessä: 8.2.2016

Toimielimen nimi: kansliapäällikkö Hannele Pokka, ympäristöministeriön virkamiesjohtoryhmä

Onko vastaaja*

kunta

sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä tai yhteistoiminta-alue

maakunnan liitto

muu kuntayhtymä tai kuntien yhteistoimintaelin

X valtion viranomainen

järjestö

joku muu

Kysymykset

1. Hallituksen aluejakolinjauksen mukaan perustettavat itsehallintoalueet muodostetaan maakuntajaon pohjalta. Onko nykyinen maakuntajako oikea peruste itsehallintoalueiden muodostamiselle?
Kyllä
Ei
X Ei kantaa
2. Voitte perustella edellistä vastaustanne. -
3. **Tämä kysymys vain kuntien valtuustoille:** Hallituksen aluejakolinjauksen mukaan perustettavat itsehallintoalueet muodostetaan maakuntajaon pohjalta. Minkä nykyisen maakunnan pohjalta muodostettavaan itsehallintoalueeseen kuntanne katsoo perustelluksi kuulua? (liite: Manner-Suomen maakunnat)
Etelä-Karjala
Etelä-Pohjanmaa
Etelä-Savo
Kainuu
Kanta-Häme
Keski-Pohjanmaa

Keski-Suomi
Kymenlaakso
Lappi
Pirkanmaa
Pohjanmaa
Pohjois-Karjala
Pohjois-Pohjanmaa
Pohjois-Savo
Päijät-Häme
Satakunta
Uusimaa
Varsinais-Suomi

4. Voitte perustella edellistä vastaustanne. -
5. Itsehallintoalueet järjestävät sote-palvelut joko yksin tai lailla säädettyjen kolmen itsehallintoalueen täytyy järjestää palvelut yhdessä sopimalla toisen itsehallintoalueen kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollossa on jatkossa maassa 15 selkeää alueellista kokonaisuutta, joilla sote-palvelut järjestetään. Miten arvioitte tehtyä ratkaisua? -
6. Minkä kriteerien perusteella tulisi päättää siitä, mitkä kolme itsehallintoaluetta järjestävät sosiaali- ja terveyspalvelut muiden itsehallintoalueiden kanssa? Voit valita yhden tai useampia.
 - Väestömäärä ja sen ennustettu kehitys
 - Huoltosuhde ja sen ennustettu kehitys
 - Taloudelliset edellytykset
 - Mahdollisuudet varmistaa yhdenvertainen sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuus
 - Mahdollisuudet varmistaa kattava sosiaali- ja terveyspalveluiden saatavuus
 - Mahdollisuudet suunnitella ja toteuttaa toimiva palveluverkko
 - Mahdollisuudet toteuttaa kustannustehokas tuotantorakenne
 - Kielelliset erityispiirteet
 - Maakuntien välinen luontainen yhteistyö ja työssäkäynti- tai asiointisuunnat
 - Jokin muu, mikä?
7. Kaikki itsehallintoalueet tulevat tarvitsemaan yhteistyökumppaneita palveluiden järjestämisessä. Mikä tai mitkä ovat alueellenne luontaiset yhteistyösuunnat? -
8. Jos se itsehallintoalue, johon katsotte kuntanne kuuluvan, osoittautuu myöhemmin tehtävän päätöksen johdosta sellaiseksi itsehallintoalueeksi, joka ei vastaa itsenäisesti sote-palvelujen järjestämisestä, onko sillä vaikutusta kunnan kantaan siitä, mihin itsehallintoalueeseen kunnan tulisi kuulua?
 - Kyllä
 - Ei
 - Ei kantaa
9. Voitte perustella edellistä vastaustanne. -

10. Hallituksen linjauksen mukaan itsehallintoalueille osoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon lisäksi 1.1.2019 lähtien seuraavat tehtävät: pelastustoimen tehtävät, maakuntien liittojen tehtävät ja ELY-keskusten alueellisen kehittämisen tehtävät sekä lisäksi mahdollisesti ympäristöterveydenhuolto. Mitä muita tehtäviä olisi mielestänne tarkoituksenmukaista siirtää itsehallintoalueille?

Ympäristöministeriöltä pyydetty selvitys itsehallintoalueille siirrettävistä tehtävistä on julkaistu aluehallintouudistuksen verkkosivulla (ks. [Ympäristöministeriön selvitys itsehallintoalueille siirrettävistä tehtävistä](#)). Selvityshenkilö Lauri Tarasti täsmensi omassa raportissaan 26.1.2016 ehdotusta edelleen. Hän jätti kuitenkin selvityksensä ulkopuolelle pääosin kuntien tehtävien organisoinnin tarkastelun pois (ks. [Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen](#)). Ympäristöministeriön mielestä tarkoituksenmukaisinta on siirtää itsehallintoalueille raportissa sivuilla 38 – 42 ehdotetut tehtävät täydennettynä ministeriön selvityksessä listatuilla kuntien tehtävien siirtämisellä itsehallintoalueille.

Ympäristöministeriö on tarkastellut hallintoa ja tehtävien järjestämistä kuntien, SOTE- ja itsehallintoalueiden sekä valtion kesken lähtökohtana hallituksen ehdotus alueiden ja elinkeinojen kehittämistehtävien sekä alueiden käytön tehtävien hoidon siirtämisestä itsehallintoalueille. Ympäristöministeriön ehdotuksessa tavoitteet itsehallintouudistukselle ja ehdotukselleen eri organisaatioiden tehtävien jakamisesta ovat seuraavat:

- turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöön koskevaan päätöksentekoon
- varmistaa rakennetun ympäristön suunnittelun sekä ympäristön- ja luonnonsuojelun korkea taso
- ympäristölupamenettelyjen sujuvoittaminen ja parempi asiakastyytyväisyys niin sanotun ”yhden luukun periaatteen” ja julkisten palvelujen digitalisoinnin kautta
- alueellisten ja paikallisten menettelytapojen yhdenmukaistaminen, asiakkaiden yhdenvertaiset palvelut ja puolueeton käsittely
- luoda selkeämpää ja parempaa hallintoa, poistaa päällekkäisyyttä ja purkaa tarpeetonta byrokratiaa
- varmistaa riittävä asiantuntemus, voimavarojen nykyistä tehokkaampi käyttö sekä synergiaedut eri hallinnonalojen tehtävien hoitamisessa

ELY-keskusten tehtävät ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella ovat alueidenkäytön tehtäviä lukuun ottamatta pääosin muita kuin alueen kehittämis- ja edistämistehtäviä. Muut ympäristöhallinnon ELY-keskusten tehtävät ja aluehallintovirastojen tehtävät ovat oikeusharkintaisia lupa-, valvonta-, täytäntöönpano- ja oikeusturvatehtäviä. Valtiolle jääviä tehtäviä tulee hoitaa toimivallaltaan valtakunnallisesti organisoidussa viranomaisessa, sillä ne ovat luonteeltaan valtiollisia ja vaikutusalueeltaan maakuntaa laajempia. Lisäksi ministeriö on ehdottanut, että Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) tehtävät organisoitaisiin osaksi samaa kokonaisuutta. Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojelutehtäviä koskevan lainsäädäntökokonaisuuden perustavanlaatuisena lähtökohtana on, että valtiovallan tehtävänä on turvata yleisen edun toteutuminen ympäristönsuojelussa ja luonnonsuojelussa.

Ympäristöministeriön ehdotus perustuu laajalti eri toimialojen asiantuntijoiden näkemyksiin ympäristölupa-asioiden kehittämisestä. Keskisuurten ja suurten laitosten lupakäsittely ja valvonta vaativat monialaista ja erittäin korkeaa asiantuntemusta. Ehdotuksella

varmistettaisiin toimijan lupa-asioiden käsittely sujuvasti ja tasalaatuisesti. Lisäksi ehdotuksen lähtökohtana on tosiasia, että ympäristöasioiden hoito edellyttää EU:n ympäristö- ja päästödirektiivien sekä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön tuntemusta ja soveltamista paikalliseen käytäntöön samalla tavalla koko maassa.

Ympäristöministeriön ehdotuksella luotaisiin kaksi selkeää palvelukanavaa, jossa valtion viranomaisen vastaisi keskisuurten ja suurten laitosten lupa-asioista ja valvonnasta ja itsehallintoalueet pienemmistä, alueellista ja paikallisista lupa-asioista. Malli sujuvoittaisi lupakäsittelyä, edistää yhden luukun periaatteen toteutumista ja nopeuttaisi investointien käynnistymistä. Laadukas ja yhdenmukainen lupamenettely pyrkii minimoimaan keskisuurten ja suurten laitosten ympäristöriskit ja ennaltaehkäisemään potentiaalisesti erittäin kalliiden ympäristövahinkojen syntymistä. Kunnilta siirrettävissä paikallisissa ja alueellisissa lupa- ja muissa tehtävissä itsehallintoalueilla olisi järjestämisvastuu, jolloin tehtävien hoito voitaisiin järjestää isompien kuntien tehtäväksikin.

Ympäristöministeriön ehdotuksessa toteutuisi käytännössä ympäristöllisten menettelyjen yhden luukun palvelut, jota parhaillaan selvitetään erillisessä TEAS-hankkeessa. Valtion viranomaiselle koottaisiin ympäristönsuojelulain luvitus ja valvonta ja vastaavasti vesilain luvitus ja valvonta, luonnonsuojelulain mukaiset lupa-asiat sekä YVA-lain mukaiset YVA-yhteysviranomaisen tehtävät. Myös Tukesille nykyisin kuuluvat kemikaaliturvallisuuslain mukaiset tehtävät kuuluisivat asiayhteyden kautta kokonaisuuteen.

Ehdotettu yhden luukun palvelu tuo etuja kaikille prosessin osapuolille. Toiminnanharjoittaja voi saada toimintaansa liittyvät luvat ja ilmoitukset käsiteltyä entistä sujuvammin ja nopeammin. Viranomaistyö tehostuu, kun menettelyihin liittyvä asiantuntemus on pääosin samassa virastossa ja lukuisista valtion eri viranomaisien lausunnoista voidaan luopua. Säädösten ja työjärjestyksen määräyksiin voidaan samalla turvata luvituksen riippumattomuus suhteessa viraston muihin tehtäviin. Tehtävien kokoamisella samaan viranomaiseen vahvistettaisiin hallintomenettelyä, millä voisi olla vaikutusta myös muutoksenhakuvaiheeseen. Ainakin viranomaisien muutoksenhakutilanteet vähentyisivät ja oletettavasti myös valitusten kokonaismäärä. Vireillä olevat ympäristöministeriön toimialan keskeiset sujuvoittamista edistävät säädöshankkeet (mm. ympäristönsuojelulain uudistus, YVA-lain uudistus) tukisivat osaltaan yhden luukun palvelujen toteuttamista ja valtion viranomaiselle kaavailtujen tehtävien hoitoa.

Ympäristöministeriön ehdottama työnjako itsehallintoalueiden ja valtion viranomaisen välillä on selkeä myös ympäristöoikeuden systematiikan kannalta. Itsehallintoalueille kuuluisi ympäristön käytön suunnittelua koskevan lainsäädännön mukaisia tehtäviä, kun taas valtion viranomaiselle kuuluisi luonnonsuojelua, ympäristönsuojelua ja ympäristön käytön sääntelyä koskevia tehtäviä. Jako on selkeä myös ympäristöoikeudellisten ohjauskeinojen osalta: itsehallintoalueille kuuluisi keskeiseen suunnittelujärjestelmään (kaavoitus) liittyviä tehtäviä ja valtion viranomaiselle ennakkovalvontajärjestelmiä ja niihin liittyvää jälkivalvontaa koskevia tehtäviä (merkittävimminä ympäristöluvat ja niiden valvonta).

Ennakkovalvontatehtävät perustuvat oikeusharkintaan ja niissä korostuu vahvasti perustuslain 20 §:n vastuu ympäristöstä. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä

turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

11. Millä keinoin tulisi varmistaa itsehallintoalueiden ja kuntien yhteys hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi? -

12. Vapaamuotoisia huomioita hallituksen aluelinjauksesta.

Jatkovalmistelussa tulee huolehtia ajantasaisesta ja aktiivisesta viestinnästä, jotta eri hallinnonaloilla ja eri organisaatiotasolla työskentelevät ja muutoksen kohteeksi tai vaikutuksen alaisiksi tulevat henkilöt tulevat jatkuvasti ja säännöllisesti informoiduiksi.

Aluehallinnon uudelleen organisointi merkitsee hyvin suurta virkamiesten työpaikkojen muutosta. Tämä muutosprosessi tulisi valmistella ja käynnistää hyvissä ajoin samalla huolehtien kolmen vuoden ajan nykyisten organisaatioiden tehtävien vaikuttavasta hoitamisesta ja toimintatapojen tehostamisen jatkamisesta muutostilanteessakin.

Jatkovalmistelussa olisi huomioitava Uudenmaan sekä metropolialueen erityispiirteet ja -tarpeet. Alue poikkeaa merkittävästi muista itsehallintoalueista mm. väestömäärän ja -rakenteen, kasvun, kaupungistumisasteen ja talouden osalta. Alueen asuntomarkkinoiden, joukkoliikenteen ja yhdyskuntarakenteen seudullinen hallinta edellyttävää erityisiä toimia. Näistä syistä voisi olla perustelua, että metropolialueella olisi muista itsehallintoalueista poikkeavia tehtäviä ja rakenteita.

Ympäristöhallinnon tehtävien hoidon kannalta 18 alueeseen perustuva maakuntajako jakaisi ympäristöhallinnon tehtäviä hoitavat niukentuneet ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen voimavarat nykyistä useammalle alueelle. Tämä vaarantaa riittävän asiantuntemuksen ja voimavarojen määrällisenkin riittävyyden pienemmillä alueilla ympäristöhallinnon useissa erityisosaamista vaativissa tehtävissä. ALKU-uudistuksen jälkeen vain 13 ELY-keskusta ja 4 aluehallintovirastoa on hoitanut ympäristöhallinnon tehtäviä, mutta osalla alueista riittävän osaamisen turvaaminen on resurssien vähenemisen vuoksi jo nykyisin haasteellista. ELY-keskusten 13 Y-vastuualueen toimintamenoilla palkattu henkilömäärä on viidessä vuodessa vähentynyt vuoden 2010 alun 1400 henkilöstä hieman alle 600:aan. Vuoden 2019 alussa voimavarat ovat vielä 15% pienemmät kuin nyt. Vähentynyt osaaminen tulee saada valtakunnalliseen käyttöön, jotta osaamista voidaan hyödyntää eri hankkeisiin koko maassa.

13. Vapaamuotoisia huomioita hallituksen rahoituslinjauksesta.

Rahoitusratkaisu on keskeinen jatkovalmistelun kannalta ja siksi se tarvitaan nopeasti.