

9.11.2016

Sosiaali- ja terveysministeriö
kirjaamo@stm.fi

Osastosihteeri Jenni Lahtinen,
jenni.lahtinen@stm.fi

Viite: Sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 31.8.2016

Asia: Aluehallintovirastojen yhteisen lausunto hallituksen esityksestä maakuntauudistukseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi

TAUSTATIEDOT

Vastaajatahon virallinen nimi
Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Lapin, Lounais-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Pohjois-Suomen
aluehallintovirastot

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi
Tapio Saavalainen

Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot
Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Linnankatu 3, 90100 Oulu

Lausuntopyynnön käsittelypäivämäärä toimituksessa
8.11.2016

Toimielimen nimi
Aluehallintoviraston ylijohdajien kokous

Onko vastaaja*

kunta
sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä tai yhteistoiminta-alue
maakunnan liitto
muu kuntayhtymä tai kuntien yhteistoimintaelin
valtion viranomainen
järjestö
joku muu

Kysymykset

Kysymyksiä uudistuksen tavoitteista

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen tavoitteena on kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä hillitä palveluista aiheutuvia kustannuksia 3 miljardilla eurolla vuoteen 2029 mennessä.

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

Järjestämisvastuun siirtäminen kunnilta maakunnille luo edellytyksiä parantaa kansalaisten yhdenvertaisuutta palvelujen saatavuudessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen nykyistä selvästi isompina kokonaisuuksina on kannatettava. Samasta näkökulmasta on kannatettava valtion vahvaa ohjausta. Kunnallinen itsehallinto yhdistettynä nykyisenkaltaiseen ohjaukseen ei ole tuottanut yhdenvertaisuutta, tarpeeksi suuria rakenteellisia muutoksia ja yhtenäistä kehittämistä. Monien palvelujen saatavuudessa on tällä hetkellä eroja maan eri osien välillä.

Lakiluonnos antaa myös hyvät mahdollisuudet kaventaa väestön hyvinvointi- ja terveyseroja – paitsi maakuntien järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kautta – myös sillä, että vastuu hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyön osalta on jatkossa kunnilla, maakunnilla ja valtiolla. Aluehallintovirastoilla on selkeä rooli hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Peruspalvelut-, oikeusturva- ja luvat vastuualue, opetus- ja kulttuuritoimen ja työsuojelun vastuualueet tekevät myös hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työtä. Myös pelastustoimen turvallisuustyö linkittyy hyvinvoinnin edistämiseen. Lakiluonnoksessa on tärkeitä ottaa huomioon, että merkittävä osa väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyöstä toteutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän ulkopuolella. Hyvinvoinnin ja terveyserojen kaventaminen puolestaan edellyttää monialaista ja poikkihallinnollista yhteistyötä.

Alueellisesti tarkoituksenmukaisten palvelukokonaisuuksien muodostuminen on kansalaisten hyvinvoinnin ja terveyden kannalta uudistuksen onnistumisen ehdoton edellytys. Sillä on suuri merkitys myös maakuntien alueelliseen elinvoimaan. Siksi kuntien ja alueellisten toimijoiden esittämien näkemysten huomioon ottaminen ja niiden tekemien ehdotusten sovittaminen valtakunnallisiin ”keskimääräisiin” tavoitteisiin on välttämätöntä. Yhteistyöaluesuunnittelun ja -sopimisen roolin tulisi voida olla merkittävä, samoin kuin maakuntien sisäisen toimintavapauden.

Lakiesityksen 4 §:ssä veloitetaan maakunnat suunnittelemaan ja toteuttamaan palvelut asiakkaiden tarpeiden edellyttämällä tavalla. Tämä velvoittaa maakunnat analysoimaan saatavilla olevien tietojen (esim. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kyselyt, Tilastokeskuksen tiedot jne.) avulla alueensa sote-tarpeet ja kohdentamaan palvelut niiden perusteella. 15 §:llä sitoutetaan maakuntaa em. tarpeen perusteella tehtyihin palvelujen kohdentamisiin sekä järjestämään palvelut tarkoituksenmukaisesti

ja palvelulupauksen mukaisesti. Palvelutarpeen hyvän analyttisen arvion perusteella tuotetut palvelut vähentävät terveys- ja hyvinvointieroja.

Järjestämislaki on vain puitelaki, yksittäisen kansalaisen saamat palvelut ja tukitoimet järjestetään edelleenkin substanssilakien nojalla. Yksilön kannalta merkitystä on sillä, millaiset oikeudet sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin turvataan erityislainsäädännöllä. Erityisesti sosiaalihuollon järjestäminen perustuu hallinnolliseen päätöksentekoon, jossa nykyinen järjestelmä on mahdollistanut liian suuret erot kuntien välisiin tulkintoihin siitä, mitkä kulloinkin ovat substanssilaista asiakkaille johtuvat oikeudet. Päätöksenteon keskittyminen suurempiin kokonaisuuksiin, jos niin käy, parantaa asiakkaan asemaa tältä osin. Esityksestä ei tosin kovin hyvin käy ilmi miten on suunniteltu sosiaalihuollon järjestämisen (pätöksenteon) tapahtuvan jatkossa.

2. Antaako esitys riittävät edellytykset saavuttaa 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoite? Jos ei, miten tavoitteen saavuttamisen edellytyksiä voitaisiin parantaa?

Sote- järjestämis- ja tuottamisvastuun ja muiden palvelujen kokoaminen pääosin 18 maakunnalle tarjoaa mahdollisuuksia kustannusten kasvun hillitsemiselle, päällekkäisyyksien poistamiselle ja resurssien käytön tehostamiselle.

Laki velvoittaa kehittämään, kohdentamaan ja keskittämään sekä ottamaan käyttöön uusia vaikuttavampia tapoja tuottaa palveluja. Kustannusten kasvun hillitseminen edellyttäne myös olemassa olevien palvelujen laajuuden ja saatavuuden karsimista (=priorisointia), ennen kuin säästöjä voidaan saada. Yksinomaan maakuntarakenteen keinoin säästöjä ei ole saavutettavissa. Valtiohallinnon ohjaus ja valvonta ovat keskeisellä sijalla.

Lakiluonnos ei anna vastauksia kysymykseen, millä tavalla sosiaali- ja terveydenhuollon täydellinen integraatio tuottaa säästöjä – asiakkaan ja potilaan tarpeet ovat joka tapauksessa olemassa ja usein rinnakkaiset. Palveluketjut eivät siten poista päällekkäisiä asiakkuuksia sosiaali- ja terveydenhuollossa. Sen vuoksi rajapintatyö on erittäin tärkeää.

Aluehallintovirastot toteavat, että tavoitteita tulee arvioida ennen kaikkea kansalaisten ja asiakkaiden näkökulmasta. Annetun aineiston perusteella on vaikea arvioida, mistä säästöt muodostuvat.

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

Demokratian toteutuminen on uuden sote-järjestelmän haaste. Muodollisesti se toteutuu edustuksellisen päätöksentekojärjestelmän kautta, mutta välittömän asukasdemokratian toteutuminen on esityksen perusteella epävarmaa. Hallituksen

esitysluonnoksesta laaditussa ihmisiin kohdistuvassa vaikutusten arvioinnissa todetaan, että esitys tuo uusia osallisuuden ja vaikuttamisen mahdollisuuksia. Tässä yhteydessä vaikutukset asukas- ja lähidemokratian toteutumiseen jätetään kuitenkin arvioimatta. Esityksessä mainitaan erilaisten neuvostojen perustaminen, mutta arvioimatta jätetään niiden toimintamahdollisuudet; miten ne pystyvät vaikuttamaan asukkaiden asuin- ja toimintaympäristöön, jos niiden työskentely tapahtuu etäällä kunnista ja kuntalaisista. Maakuntalakiin tulisi kirjata uuden kuntalain mukaiset kirjaukset kansalaisten osallisuuden ja vaikuttamiseen liittyen.

Toisaalta on oletettavaa, että demokratian toteutuminen jää sotepalveluiden järjestämisen osalta ohueksi valtion vahvan ohjauksen vuoksi. Suuri osa päätöksistä tehdään ylimaakunnallisissa yhteistyöelimissä tai ministeriötasolla, joten vaaleilla valittujen edustajien päätäntävalta jää melko kapea-alaiseksi ja ehkä merkityksettömäksi.

Kysymyksiä maakuntalaista

4. Muodostaako maakuntalaki tarkoituksenmukaisen yleislain tulevien maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle?
 - a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)**
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila)

Maakuntalaki muodostaa pääosin tarkoituksenmukaisen ja riittävän laajan yleislain. Vaikka toiminnot eriytyvätkin maakunnan, palvelulaitosten ja mahdollisten tytäryhtiöiden vastuulle, pystytään kokonaisuutta hallitsemaan konserniohjauksen keinoin.

Laki luo hyvät vähimmäispuitteet maakuntien rakenteille ja tehtäville. Lisäksi laki mahdollistaa sen, että maakunnat voivat lisäksi suunnitella ja toteuttaa omaa identiteettiään vahvistavia toimintoja tai erikoistumista. Sisältöjä koskevan erityislainsäädännön valmistelussa tulee maakunnille jättää ratkaisuvalltaa niille siirrettävien tehtävien hallinnon, päätöksenteon ja talouden järjestämiseksi. Maakuntien rahoituslaki on merkittävässä roolissa.

5. Maakuntalain 2 luvussa määritellään maakunnan tehtävät. Onko maakunnalle esitetty tehtäväkokonaisuus uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?
 - a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)**
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila)

Yleistä

Tehtäväkokonaisuus on pääosin tarkoituksenmukainen. Osa tehtävistä, joita lakiluonnoksessa on esitetty maakunnan tehtäväksi, tulee hoitaa uudessa valtion lupa-, ohjaus- ja valvontavirastossa.

Maakunnan hoidettavaksi ehdotetut tehtävät ovat siinä määrin yhteismitattomia, että on suuri vaara joidenkin tehtävien jääminen jo lähtökohtaisesti marginaaliin. Esimerkkinä tästä olisi sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien sekä elinkeinojen (ns. kasvutehtävien) volyymit suhteessa vaikkapa romaniasioiden alueelliseen suunnitteluun ja alkoholihallintoon. Jatkovalmistelussa tulisi erityisesti selvittää ns. rajapintatehtävien (*esim. romaniasioiden alueellinen suunnittelu*), tarkoituksenmukainen järjestäminen säätämällä erityislaeissa maakuntien keskinäisistä sopimuksista ja yhteistoiminnasta. Lisäksi tulisi tunnistaa poikkileikkaavat tai poikkihallinnolliset kokoaisuudet, joiden kehittämiseen osallistuu myös jatkossa suuri määrä eri toimijoita (valtio, maakunta, kunta 3. sektori, elinkeinoelämä).

Maakuntien tehtävistä

Aluehallintovirastot ovat käsitelleet lakiehdotuksessa maakunnille esitettäviä tehtäviä. Aluehallintovirastot esittävät seuraavaa:

- a) Maakunnan tehtävät koskien ympäristötehtäviä - vesilain valvontatehtävät valtion virastolle.
- b) Alkoholihallinnon lupa- ja valvontatehtävät säilytettävä valtion viranomistehtävänä tai toissijaisesti erityislainsäädännöllä tai ohjauksella varmistettava maakuntien yhteistyö osaamisen ja tarkoituksenmukaisen työnjaon takaamiseksi.
- c) Pelastustoimen järjestämistä. Pelastuslaitosten määrästä riippumatta turvattava pelastuslaitosten mahdollisuus toimia ensihoidon palvelutuottajina.
- d) Varautumistehtäviä ja niiden työnjakoa valtion-, maakuntahallinnon ja kuntien välillä on täsmennettävä ja selkeytettävä. Uudella valtion virastolla tulee olla vahva ja selkeä rooli.
- e) Maakuntalaissa säädettäväksi maakuntien välisestä yhteistyöstä. Aluehallintovirastot ehdottavat että erityislainsäädännöllä tai ohjauksella varmistetaan maakuntien yhteistyö osaamisen ja tarkoituksenmukaisen työnjaon takaamiseksi.
- f) Muita näkökulmia maakuntien tehtävistä

a) Maakunnan tehtävät koskien ympäristötehtäviä - vesilain valvontatehtävät valtion virastolle

Maakuntauudistuksen yhteydessä hallitus on linjannut, että ympäristö- ja vesiluvat sekä ympäristölupien valvonta, luonnonsuojelu ja ympäristövaikutusten arviointi

kootaan hoidettavaksi uudessa valtion virastossa. Aluehallintovirastot (AVIt) kannattavat ehdotusta. Valtion viranomainen vastaa keskisuurten ja suurten hankkeiden ja toimintojen ympäristöllisistä menettelyistä; lupakäsittelystä, valvonnasta ja ympäristövaikutusten arvioinnista sekä luonnonsuojelutehtävistä. Vesilain valvonnan osalta linjausta ei ole tehty. AVIt esittävät, että myös vesilain valvonta sijoitetaan valtion uuteen virastoon hoidettavaksi yhdessä niiden asioiden lupakäsittelyn kanssa. Ympäristötehtäviä vahvistaisi, mikäli myös kemikaaliturvallisuusasioita hoitavan TUKESin tehtävät kootaan uuteen virastoon. Pienten hankkeiden ympäristöluvat ja valvonta hoidetaan jatkossakin kunnissa. Tuleva valtion virasto toimii tiiviissä yhteistyössä maakuntien ja kuntien kanssa.

Perusteluina aluehallintovirastot esittävät seuraavaa:

Ympäristöasiat on laaja ja monialainen kokonaisuus, jonka hoitaminen vaatii erityisasiantuntemusta eri aloilta, esim. vesitalousasiat, teollisuus, jätehuolto, energiantuotanto, kaivokset, korvausasiat. Käsittely vaatii teknistä, juridista ja luonnontieteellistä osaamista ja erikoistumista. Menettelyjen kokoaminen yhteen viranomaiseen mahdollistaa sen, että käsittelyssä on käytettävissä parhaat asiantuntijat toiminnan sijaintipaikasta riippumatta. Alueelliset toimipaikat turvaavat paikallistuntemuksen erityisesti valvontatehtävissä. Ympäristö- ja vesiasioiden kokoaminen valtion uuteen viranomaiseen mahdollistaa yhden luokun periaatteen toteuttamisen.

Ympäristövaikutusten arviointi (YVA), lupa ja valvonta sekä luonnonsuojelu muodostavat tiiviin kokonaisuuden, jonka sijoittamisella uuteen valtion viranomaiseen saavutetaan synergiahyötyjä kokoamalla niukat erityisasiantuntemusresurssit yhteen. Synergia tehostaa toimintaa, lisää tuottavuutta ja taloudellisia hyötyjä. YVA-, lupa- ja valvonta-asioissa synergiahyötyjä on saatu enenevässä määrin ennakkolisessä yhteistyössä, jota erityisesti luonnonsuojeluasioissa on mahdollista lisätä ja siten sujuvoittaa asioiden käsittelyä. Tämä turvaa asioiden tehokkaan ja sujuvan käsittelyn myös asiakkaan näkökulmasta. Päätösten sisällön yhdenmukaisuus on tärkeää sekä toiminnanharjoittajien, että asianosaisten oikeusturvan ja tasapuolisuuden toteutumisen kannalta. Ympäristöä ja päästöjä koskevat direktiivit ja niiden tulkintaa koskeva Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö korostavat asiantuntemuksen kokoamisen tarvetta, jotta varmistetaan säädösten yhdenmukainen toimeenpano. Näin voidaan turvata myös vaikuttavuus ja ympäristönsuojelun korkean tason säilyminen.

Käytännössä kaikki suurempimittakaavainen teollisuus edellyttää ympäristöluvan lisäksi vesilain mukaista vesitalouslupaa. Laki myös ohjaa päätösten yhteisratkaisuun. Teollisissa prosesseissa veden käytöllä on keskeinen merkitys päästöjen muodostumiseen ja niiden johtamiseen vastaanottavaan vesistöön niissäkin tapauksissa, joissa luvat on käsitelty erillään. Näin ollen vesitalousluvan valvonta on kiinteä osa teollisuuslaitoksen toiminnan valvontaa.

Maankäytöllisesti laajoihin toimintoihin (kaivostoiminta, lentoasemat, turvetuotanto, ym.) liittyy usein lupaa vaativia vesitaloushankkeita, kuten uomien siirtoja, siltoja,

patoja, pohjaveden pumppausta. Kalojen verkkoallaskasvatus vaatii myös ympäristö- ja vesiluvan. Valvontaviranomaisen ollessa sama tästä ei ole aiheutunut ongelmia.

Vesiluvan tarveharkinnan tulkinnanvaraisuuden vuoksi on asiakkaan näkökulmasta tarpeen, että sen tekisivät valvoja ja luvittaja yhdessä samassa organisaatiossa. Toiminnan tehostamiseksi lupakäsittelijöistä suurin osa käsittelee nykyisin sekä ympäristönsuojelulain että vesilain mukaisia asioita. Tämä joustava resurssien käyttö on mahdollista vain, jos eri lakien mukainen valvonta on samassa organisaatiossa.

Yleisen edun puhevallan käytön määrittelyyn tulisi kiinnittää huomiota kuntien, maakuntien ja valtion osalta eri tehtävissä (mm. kalatalous, ympäristönsuojelu, luonnonsuojelu ja vesiasiat). On tärkeätä, että on selvää, kenelle yleisen edun puhevalta kuuluu. Vaikutukset ovat usein ylikunnallisia ja ylimaakunnallisia, mikä korostaa valtion roolia yleisen edun puhevallan käyttäjänä.

Rakennusvalvonta

Rakennusvalvonnan osalta maakuntalakiehdotus mahdollistaa tehtävien siirron maakuntaan. Saman sisältöinen kohta tulee laittaa koskemaan myös kuntien ympäristönsuojelutehtäviä. Monissa maakunnissa on jo usean kunnan yhteinen ympäristötoimi. Uuden lain tulee mahdollistaa myös koko maakunnan kuntien yhteisen ympäristötoimen perustaminen, jos kunnat sitä haluavat.

b. Alkoholihallinnon lupa- ja valvontatehtävät säilytettävä valtion viranomistehtävänä

Aluehallintovirastot esittävät, että alueellisen alkoholihallinnon luvat ja valvonta säilytetään valtion tehtävinä. Alueellisen alkoholihallinnon tarkoituksenmukaisin paikka olisi tuleva valtakunnallinen lupa-, ohjaus- ja valvontavirasto.

Hallituksen esityksessä alueellisen alkoholivalvonnan siirto aluehallintovirastoista maakuntiin on perusteltu siten, että näin sama organisaatio, joka vastaa sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisesta ja ehkäisevän päihdetyön asiantuntijatuesta ja palveluista, vastaisi myös kahden suurimman yksittäisen hyvinvoinnin ja terveyden uhkatekijän – alkoholijuomien ja tupakkatuotteiden – elinkeinotoimintaa mahdollistavasta lupahallinnosta ja toiminnan valvonnasta. Perustelu ei kuitenkaan ole riittävän laaja, eikä ota riittävästi huomioon tehtäväkokonaisuutta.

Alkoholihallinnon tehtävissä on olennaista valtakunnallisesti yhtenäiset toimintatavat, yritystoiminnan mahdollistaminen ja yrittäjien yhdenvertaisen kohtelun turvaaminen sen lisäksi, että sääntelyn tavoitteena on alkoholista aiheutuvien haittojen ennaltaehkäisy.

Tehtävän siirtäminen monialaiseen valtakunnalliseen valtion lupa-, ohjaus- ja valvontavirastoon mahdollistaa

- lupa- ja valvontaprosessin vaikuttavuuden kehittämisen

- monialaisen asiantuntemuksen syventämisen (mm. harmaan talouden torjunta, mainonta, jatkoajat, asuinympäristön huomioon ottaminen, vähittäismyynti, erilaisille kuluttajaryhmille suunnattujen tapahtumien erityispiirteet jne.)
- valtakunnallisesti yhtenäiset prosessit
- sähköisen asioinnin kehittämisen
- resurssien ja asiantuntemuksen verkostomaisen ja tehokkaan hyödyntämisen valtakunnallisesti.

Mikäli tehtävät siirretään maakunnille, resurssien riittävyyden kannalta olisi perusteltua, että tehtävien hoito järjestettäisiin maakuntien yhteistyöllä.

c. Varautumistehtäviä ja niiden työnjakoa valtionhallinnon, maakuntahallinnon ja kuntien välillä on täsmennettävä ja selkeytettävä.

Maakunnan varautumistehtävä ns. alueellisessa yhteisessä varautumisessa tulee tarkentaa sekä valtion ja maakunnan suhde näissä tehtävissä tulee selkeyttää ja määritellä tarkemmin. Työnjako uuden valtion lupa-, ohjaus- ja valvontaviraston ja maakunnan kesken on samoin kirjoitettava selkeästi. Luonnoksessa oleva kirjaus yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan kuuluvasta alueellisesta varautumisesta on epäselvä eikä kerro mitä sillä tarkoitetaan.

Kunnat ovat jatkossakin vahvoja paikallisia julkisen hallinnon toimijoita, myös häiriötilanteiden hallinnassa ja varautumisessa. Maakunnista tulee luoda mahdollisimman poikkihallinnollisia ja vahvoja toimijoita maakunnan aluetta ja maakunnan tehtäviä koskevan häiriötilanteen hallinnassa ja varautumisessa. Kuntien varautumisen ohjausta ja tukemista ei saa unohtaa, vaan se on selkeästi osoitettava maakunnan tehtäväksi sen toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä.

Valtion ohjaussuhdetta maakunnan varautumiseen liittyvissä asioissa tulee selkeyttää. Valtion tulee johtaa, ohjata, sovittaa yhteen ja valvoa maakuntien sekä muiden toimijoiden häiriötilanteen hallintaa ja varautumista. Uusi valtion lupa, ohjaus- ja valvontavirasto soveltuu hyvin valtionhallinnon, ministeriöiden ja keskusvirastojen yhteiseksi välineeksi häiriötilanteen hallinnassa ja varautumisessa.

d. Pelastustoimi

Aluehallintovirastot eivät ole määritelleet yhteistä kantaa pelastustoimen järjestämisvastuusta. Osa aluehallintovirastoista (Etelä-Suomen ja Lounais-Suomen aluehallintovirastot) kannattaa pelastustoimen järjestämisvastuun määrittelemistä viiden erityisvastuualueen yhteyteen. Osa aluehallintovirastoista (Itä-Suomen, Lapin sekä Pohjois-Suomen aluehallintovirastot) katsoo, että pelastuslaitokset ovat osa maakuntien kokonaisturvallisuutta, jolloin niiden hallintoa ja ohjausta ei pidä siirtää pois peruspalvelujen, valmiuden ja varautumisen maakuntakohtaisesta johtamisesta ja toiminnasta. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto ei ota asiaan kantaa.

Pelastuslaitosten määrän tulee olla riittävä. Harva-alueilla palvelut on kyettävä takaamaan samalla tavalla kuin taajamissakin. Pelkkä riskiperusteinen tarkastelu tai

asukaslukuun pohjautuva tarveharkinta eivät anna kokonaiskuvaa pelastustoimen palveluiden tarpeesta tai tarkoituksenmukaisimmasta paloasemaverkoston tiheydestä.

Pelastustoimen rahoituksen määräytymisperusteen tulee olla muu kuin asukaslukuun perustuva rahoituslaskentamalli. Harvaan asutuilla alueilla tämä johtaisi riittämättömään rahoitukseen ja palvelutasopäätöksen mukaisten palveluiden saatavuus heikentyy. Lainsäädännössä on kuitenkin pelastuslaitosten määrästä riippumatta turvattu pelastuslaitosten mahdollisuus toimia ensihoidon palveluntuottajina.

Aluehallintovirastot korostavat, että pelastustoimen vastuulla nykyisin olevaa öljyntorjuntatehtävä ei ole pelastustoimintaa, vaan siitä säädetään YM:n hallinnonalan lainsäädännössä. Tämä ei ilmene lakiluonnoksesta. Tämä asia tulee selvittää mm. pelastuslain uudistamisen yhteydessä.

e. Maakuntalaisia säädettäväksi maakuntien välisestä yhteistyöstä.

Maakuntalain toimeenpanon ohjauksessa on suotavaa huolehtia siitä, että maakunnat hakeutuvat yhteistyöhön niissä asioissa, joissa yhdenmukainen toiminta, tarkoituksenmukainen työnjako ja osaamisen varmistaminen sitä edellyttävät.

Aluehallintovirastoista siirtyy tehtäviä, joiden hoitaminen jokaisessa maakunnassa yhtä laaja-alaisesti ei ole mahdollista. Lainsäätäjän tulee tarkasti harkita, voidaanko näiden tehtävien organisointi jättää ainoastaan sopimuksenvaraiseksi vai onko siitä, mitkä tehtävät ja miten järjestetään maakuntien yhteistyönä, säädettävä lailla. Aluehallintovirastot ehdottavat että erityislainsäädännöllä tai ohjauksella varmistetaan maakuntien yhteistyö osaamisen ja tarkoituksenmukaisen työnjaon takaamiseksi.

f. Muita näkökulmia maakuntien tehtävistä

Ympäristöterveydenhuolto

Ympäristöterveydenhuollon tehtävät tulee sijoittaa maakunnassa eheäksi palvelukokonaisuudeksi. Tehtävien tarkempi sisältö, organisointi ja rajapinnat esim. STM, MMM ja Eviran kesken tulee tarkasti määritellä. Ympäristöterveydenhuollon resursseista on huolehdittava jatkossa siten, että viranhaltijoita lakisääteisiin tehtäviin on riittävästi ja tehtävät voi järjestää tarkoituksenmukaisella tavalla.

Romaniasiat

Alueelliset romaniasiat neuvottelukunnat on suunnitteilla perustaa viiteen eri maakuntaan siten, että ne yhteisesti kattavat kaikki maakunnat Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta. Säädosvalmistelussa on tärkeätä selvittää, säännelläkö tehtävien keskittämistä maakuntien välillä mainitussa laissa vai jätetäänkö asia maakuntien päätettäväksi maakuntalain nojalla. Resurssien riittävyyden kannalta olisi perusteltua, että tehtävien hoito järjestettäisiin maakuntien yhteistyöllä.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja ehkäisevän päihdetyön asiantuntijatuki kunnille ja ehkäisevät palvelut

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen yhteensovittaminen maakunnan ja kuntien välillä on hiukan epäselvä. Ilmeisesti maakunta keskittyy sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvään hyte-toimintaan, kuntaan jää kaikki muu (infra, liikunta, liikenne, kulttuuri, koulut, päivähoito, nuorisotoimi ym.). Maakunnan tehtävänä on sovittaa yhteen, koska nämä eri toiminnot ja toimijat eivät voi jäädä irrallisiksi.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja ehkäisevän päihdetyön asiantuntijatuki kunnille- ja terveystalouksiin liittyvä hyvinvoinnin edistäminen vastuutetaan maakuntien tehtäväksi. Kunnilla säilyy yleinen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävä, mikä tarkoittaa terveyden ja hyvinvoinnin huomioon ottamista kunnan kaikkien hallinnonalan toiminnassa. Maakunnan ja kuntien tehtävänjakoa tulee määritellä lainsäädännössä tarkemmin.

Kunnat huolehtivat ehkäisevän päihdetyön varsinaisesta organisoinnista ja tähän toimintaan sovelletaan, mitä on säädetty terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä. Maakunnille siirtyvisi nykyisin aluehallintovirastoille kuuluva ehkäisevän päihdetyön ohjaustehtävätehtävä. Säädosvalmistelussa on tärkeätä selvittää, säännelläkö tehtävien keskittämisestä maakuntien välillä mainitussa laissa vai jätetäänkö asia maakuntien päätettäväksi maakuntalain nojalla.

Tulevassa valtion lupa-, ohjaus- ja valvontavirastossa tehdään myös hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä, joka tulee yhteensovittaa maakuntien ja kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyön kanssa.

Ensihoidon järjestämisvastuu

Siirrettäessä ensihoidon vastuu yhteistyöalueelle on huolehdittava, että ensihuollon palvelut turvataan kaikkialla.

Alueelliset liikuntaneuvostot (Maakuntalain 2 § tehtävä 16)

Alueellisista liikuntaneuvostoista ja niiden tehtävistä säädetään liikuntalain (390/2015) 7 §:ssä sekä valtioneuvoston asetuksessa liikunnan edistämisestä (550/2015). Ko. säädöksiä joudutaan muuttamaan uutta aluehallinnon rakennetta vastaavaksi ja tässä yhteydessä olisi hyvä tehdä liikuntaneuvostoja koskeva tarveanalyysi ja sen pohjalta tarkastella neuvostojen määrää sekä tehtäviä.

Koulutustarpeen ennakointitehtävä (Maakuntalain 2 § tehtävä 10) liittyy pääsääntöisesti toisen asteen koulutukseen. Aluehallintovirasto hoitaa tällä hetkellä ammatilliseen koulutukseen liittyvät oikeusturva-asiat. Opetushenkilöstön täydennyskoulutuksiin osallistuu myös ammatillisen koulutuksen henkilöstöä. ELYillä ja maakunnilla on myös ammatilliseen koulutukseen liittyviä tehtäviä. Millään organisaatiolla ei kuitenkaan ole kokonaiskäsitystä ammatillisesta koulutuksesta

alueella. Uudistuksen yhteydessä olisikin syytä pohtia, tulisiko ammatilliseen koulutukseen liittyvät tehtävät yhdistää lupa-, ohjaus- ja valvontaviraston opetus- ja kulttuuritoimen vastuualueen tehtäviin, missä on sekä alueellinen että valtakunnallinen asiantuntemus.

6. Maakuntalain 5 luvussa säädetään maakunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista. Ovatko osallistumisoikeudet turvattu esityksessä riittävällä tavalla?

- a. **kyllä (avotila)**
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

Asukkaiden osallistumisoikeudet ja lähidemokratian periaatteet on turvattu lähes kattavasti. Joitakin epävarmuustekijöitä kuitenkin on. Ehdotettu keinovalikoima on laajempi kuin nykyinen ja ottaa huomioon täydentävät vaikuttamistoimielimet ja -kanavat. Maakuntalaissa tulisi ottaa mallia Kuntalain 22 §:stä.

Pykälässä 26 säädetään maakunnan kattavasta nuorisovaltuustosta, joiden jäsenet tulee valita maakunnan kunnissa toimivien vastaavien vaikuttamistoimielinten jäsenistä. Tällainen järjestely tuo suoran väylän kuntien nuorten vaikuttajaryhmien ja maakunnan nuorisovaltuuston välille. On myös hyvä huomata, että pykälässä 26 säädetään selkeästi siitä, että nuorisovaltuusto tulee ottaa mukaan osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen maakunnassa. Pykälä on linjassa myös kuntalain 26 pykälän kanssa, jossa säädetään samasta asiasta lähes samoilla sanoilla. Nuorten vaikuttamisesta ja kuulemisesta on säädetty nykyisessä nuorisolaissa ja tullaan säätämään tulevassa nuorisolaissa myös. Uusi nuorisolaki tulee voimaan 1.1.2017.

Maakuntalain ehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa sanotaan nuorisovaltuustoista näin: "Nämä itsessään eivät ole riittävä vaikuttamiskeino, vaan eri väestöryhmien osallisuus- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisesta tulee maakunnan tasolla huolehtia myös muilla tavoin." Muita tapoja ei kuitenkaan aukaista. Lain lopullisessa valmistelussa olisi hyvä huomioida uuden nuorisolain nuorten vaikuttamista koskevan pykälän säädöskohta: "Sen lisäksi mitä tässä laissa tai muualla laissa säädetään, kunnan ja valtion viranomaisen tulee tarjota ja järjestää nuorille mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa paikallista, alueellista ja valtakunnallista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn tai heitä tulee muutoin kuulla mainituissa asioissa. Lisäksi nuoria on kuultava heitä koskevista asioissa." Nuorten osallistumisen ja kuulemisen kehittämisessä on hyvä muistaa, että kuuleminen, osallistuminen ja vaikuttaminen ei ole ainoastaan nuorten vaikuttajaryhmissä toimivien oikeus. Kuntien tulee kuulla ja osallistaa kaikki nuoret heitä koskevista asioista. Nuorten kuulemiseen ja osallistamiseen on olemassa lukuisia erilaisia menetelmiä, joita sekä maakunnan nuorisovaltuustot että kuntien nuorisovaltuustot voivat ottaa käyttöön kehittäessään maakunnan ja kuntien nuorten vaikuttamis- ja kuulemisjärjestelmiä. Samoin maakuntien ja kuntien viranomaiset voivat ottaa

käyttöön nuorisotyön eri menetelmät, kun nuoria kuullaan heitä koskevista asioista ja heille suodaan mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua erilaisten asioiden käsittelyyn.

7. Maakuntalain 9 luvussa säädetään maakunnan palvelulaitoksesta. Onko siitä esitetty säädettäväksi tuottamisen organisoimista näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?
- kyllä (avotila)
 - kyllä pääosin (avotila)**
 - ei pääosin (avotila)
 - ei (avotila)
 - ei kantaa (avotila)

Pääosin palvelulaitoksesta säädetään tarkoituksenmukaisesti. Palvelulaitosta koskevat säännökset, erityisesti 52 – 55 §:t vaativat selkeyttämistä jatkovalmistelussa. Säännös palvelulaitoksen tehtävästä (52§) on määritelmänä epäselvä.

Säännökset palvelulaitoksesta toteuttavat kattavasti ja tarkoituksenmukaisesti uudistuksen perusajatuksen järjestämisen ja tuottamisen erottamisesta.

Palvelulaitoksen varautumisvastuuta on korostettava, erityisesti muualta hankittavien palveluiden osalta ja linkitettävä oma-avontaan.

8. Maakunnan talouden ohjaus perustuu erityisesti maakuntalakiin ja maakuntien rahoituslakiin. Ohjaavatko maakuntien rahoitusmalli ja maakuntalain mukainen taloudenohjausmekanismi maakuntien taloudenhoitoa tarkoituksenmukaisella tavalla?
- kyllä (avotila)
 - kyllä pääosin (avotila)**
 - ei pääosin (avotila)
 - ei (avotila)
 - ei kantaa (avotila)

Lakiehdotukseen on kirjattu täsmälliset säännökset maakuntien arviointimenettelystä tilanteesta, jossa valtio ja maakunta arvioivat maakunnan taloudellista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvittää tehtävistään. Näin tarkka sääntely on tarpeen, kun otetaan huomioon, että maakuntien rahoitus tulee alkuvaiheessa yleiskatteellisena valtiolta. Arviointimenettely on mekanismi, jolla puututaan varhaisessa vaiheessa ja pyritään estämään pienimpien maakuntien ajautuminen ns. kriisimaakunnaksi. Kokonaisuutena arvioiden ehdotettu taloudenohjausmekanismi on tarkoituksenmukainen.

Maakuntien toiminnan käynnistymisen edellyttämän aikatarpeen ja mahdollisten ennakoimattomien tekijöiden vuoksi siirtymäsäännöksiin sisältyisi säännös, että kahden tilikauden tarkastelujakso alkaisi vasta vuoden 20[21] tilinpäätöksen perusteella laskettavista tunnusluvuista. Siirtymäkausi olisi sama kuin maakuntien rahoituslain siirtymäkausi. Maakuntien toiminnan käynnistymisen jälkeen riskiä arviointimenettelyyn joutumisesta olisi pienennettävissä harkitsemalla pidempää siirtymäkautta.

Maakuntien rahoituksen tulisi perustua todelliseen palvelutarpeeseen. Väestörakenteella on vahva vaikutus palvelutarpeisiin. SOTE- toimintojen rahoituksen perustuminen palvelutarpeeseen on välttämätöntä palvelujen tuottamisen ja kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Myös pelastustoimen järjestämisessä, jossa on kysymys lähtökohtaisesti perusoikeuksien toteuttamisesta, tulisi ottaa huomioon harva-asutuksen ja pitkien etäisyyksien sekä vaikeakulkuisuuden vaikutus kustannustasoon.

Asukaslukupohjainen rahoitus voi johtaa tilanteeseen, jossa kansalaisten yhdenvertaisuus palvelujen saatavuudessa ei toteudu.

Maakunnan rahoituksessa ja valtionosuuksissa tulisi ottaa vesistöisyys ja saaristoisuus huomioon siten, että harvaan asutuilla alueilla lasketaan kokonaispinta-ala vesistöineen ja etäisyydet maanteitse.

Runsaasta vapaa-ajanasutuksesta aiheutuu maakunnille lisää kustannuksia.

9. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.

Kantelut ja maakuntien laillisuusvalvonta

Maakuntalain 10 § mukaan valtiovarainministeriö seuraa yleisesti maakuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että itsehallinto otetaan huomioon maakuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Valtion lupa-, ohjaus ja valvontavirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko maakunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Valtion lupa-, ohjaus ja valvontavirastolla ei olisi yleistä toimivaltaa oma-aloitteisesti tutkia maakunnan toiminnan lainmukaisuutta, vaan asia voisi tulla aluehallintovirastoissa vireille vain kantelun johdosta.

Aluehallintovirastot esittävät, että valtion tulevalle lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomaiselle annetaan oikeus ottaa tutkittavakseen erityisestä syystä maakunnan toiminnan lainmukaisuus, myös niissä tilanteissa, joissa ei ole tehty ~~ilman~~ kantelua. Kysymys on laillisuuden, ei tarkoituksenmukaisuuden tutkinnasta erityistapauksessa ja erityisen syyn perusteella.

Maakuntalakiin tulee lisätä, että valtion lupa-, ohjaus- ja valvontaviraston tehtävänä on vesi- ja ympäristölain valvonta samoin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta. Tällöin valvonta on alueellisesti lähellä ja myös erityisolosuhteet voidaan ottaa huomioon valvontatoiminnan tehostamisessa. Lisäksi on otettava huomioon, että työsuojeluvastuualue valvoo kaikkia työnantajia, myös maakuntia. Nykyään AVille kuuluu myös luvanvaraisten elinkeinovalvonta. Lisäksi rahoituslain 22§:n mukaan AVI:lla on mahdollisuus antaa uhkasakko.

Jos hallintokantelussa on kysymys palvelun laadusta tai kohtelusta, tulisi lainsäädännöllä mahdollistaa, että valvontaviranomainen voisi siirtää hallintokantelun valvonnan kohteelle muistutusmenettelyssä käsiteltäväksi.

Peruspalvelujen arviointi

Aluehallintoviraston lakisääteisen tehtävän, peruspalvelujen arvioinnin, avulla voidaan tarkemmin arvioida peruspalvelujen tilaa niin kunta kuin maakuntatasollakin. Jatkossa on tarve tuottaa arvio myös kuntaa pienemmällä alueella. Valtakunnallinen Peruspalvelujen tila-raportti ei ole riittävä, kun arvioidaan eri palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta kansalaisten tasa-arvonäkökulmasta.

Tiedon tuottaminen päätöksen pohjaksi sekä alueellisen vertailevuuden mahdollistamiseksi on edellytys palvelujen kehittämiseksi, ohjaukselle sekä valvonnalle. Hyvinvoinnin ja terveyden sekä turvallisuuspalvelujen edistämiseksi palvelujen saatavuus ja saavutettavuus sekä palvelujen sisältö ja laatu ovat keskeisiä kriteerejä, erityisesti kansalaisten näkökulmasta. Peruspalvelujen arvioinnilla luodaan tilannekuva nykytilanteesta sekä kehittämistarpeista. Tässä työssä voidaan hyödyntää tehokkaasti Patio-järjestelmää. Aluehallintovirastot esittävät, että arviointitehtävä on uuden valtion lupa-, ohjaus- ja valvontaviraston tehtävänä ja se huomioidaan maakuntalaissa.

Sisäinen turvallisuus

Maakuntahallinnon toimenkuvaan liittyy myös tehtäviä, jotka tukevat sisäistä turvallisuutta. Erityisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja pelastustoimen tehtävät liittyvät laaja-alaiseen sisäisen turvallisuuden työhön. Kuitenkin osa tehtävistä, jotka liittyvät sisäisen turvallisuuden strategian toimeenpanoon mm. sisäministeriön, oikeusministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ja niihin läheisesti kuuluviin tehtäviin, erityisesti ohjaus- ja koulustehtäviin, on luontaista osoittaa valtion tulevalle lupa-, ohjaus ja valvontavirastolle. Esimerkiksi maahanmuuttoon ja maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvät tehtävät, sekä useaa maakuntaa koskevat sisäisen turvallisuuden tehtävät ovat tällaisia. Sisäisen turvallisuuden työ tukee tältä osin myös varautumistyötä. Aluehallintovirastot esittävät, että edellä mainittu huomioidaan maakuntalaissa.

Kielelliset oikeudet

Kielilaisissa säädetään viranomaisten velvollisuuksista palvella ja tiedottaa suomen ja ruotsin kielellä. Edelleen saamen kielilain mukaisesti tulee palvella saamen kielellä ja viittomakielilain mukaisella palvelulla, huomioiden myös maakunnassa asuvat vähemmistökieliset asukkaat.

Kielellisten vaikutusten arviointi

Kaikkiin lakiesityksiin liittyen tulisi lisätä mainintana, että kielellisten vaikutusten arviointi tulee tehdä aina lakien valmisteluvaiheessa eli käytännössä asialla on jo kiire. Kaksikielisille alueille esitetään vaikuttamistoimielintä varmistamaan vähemmistökielen huomiointi. Se, kuinka tämä elin voi todellisuudessa vaikuttaa palvelutuotannosta päätettäessä ja millainen juridinen asema ko. elimellä on, ei käy ilmi lakiesityksestä. Myös substanssilainsäädäntöön tulee lisätä maininta kielellisten vaikutusten arvioinnista.

Oppilas- ja opiskelijahuolto

Esityksen mukaan ennaltaehkäisevä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut kuuluvat sekä maakunnan että kunnan tehtäviin. Lisäksi todetaan että mm. oppilas- ja opiskelijaterveydenhuolto kuuluu maakunnan tehtäviin. Aluehallintovirastot katsovat, että oppilas- ja opiskelijaterveydenhuolto on luonnollinen osa päivittäistä toimintaa kouluissa ja oppilaitoksissa ja tulee olla lähellä oppilaita. Oppilaiden näkökulmasta tulee olla mahdollisimman helppoa ottaa yhteyttä ja saada apua. Tämä ei toteudu, mikäli oppilasterveydenhuollon henkilöstö vain harvakseltaan ovat tavoitettavassa koululla. Hyvä ja laadullinen oppilas- ja opiskelijaterveydenhuolto edellyttää läheistä yhteistyötä oppilasterveydenhuollon henkilöstön, koulun muun henkilöstön, oppilaiden ja huoltajien välillä.

Toimivallan siirto

Toimivallan siirtoa koskevassa §:ssä (85 §) tulisi viitata myös erityislainsäädäntöön. Ympäristöterveydenhuollon lainsäädännössä toimivaltaa voidaan erityislainsäädännön mukaisesti siirtää suoraan viranhaltijoille.

Kysymyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain:

10. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 4 §:ssä säädettäisiin palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta. Säännöksen mukaan palvelut on toteutettava väestön tarpeet huomioon ottaen lähellä asiakkaita, mutta säännöksen mukaisten edellytysten täytyessä palveluja voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin. Onko säännös palvelujen saatavuuden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?
- kyllä (avotila)
 - kyllä pääosin (avotila)**
 - ei pääosin (avotila)
 - ei (avotila)
 - ei kantaa (avotila)

Valmistelussa tulee ottaa huomioon palvelujen saavutettavuus asiakkaiden näkökulmasta. Päivittäiset ja usein tarvittavat palvelut on oltava helposti saavutettavissa ja niiden tulee sijaita lähellä. Keskittää voidaan vain pieniä kansalaisryhmiä ja erityisosaamista edellyttävät palvelut, silloin, kun niiden keskitetty järjestäminen on tarkoituksenmukaista ja sillä varmistetaan palvelun asiantuntemus ja saatavuus.

11. Maakunnat muodostavat 5 yhteistyöaluetta, joista kussakin on 3–4 maakuntaa. Yhteistyöalueeseen kuuluvat maakunnat laativat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 16 §:n mukaisen yhteistyösopimuksen. Siinä maakunnat sopivat

keskinäisestä yhteistyöstä palvelujen järjestämisessä ja toteuttamisessa. Sopimus on oikeudellisesti maakuntia sitova. Onko sopimuksen sitovuus perusteltua?

- a. **kyllä (avotila)**
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

Selkeästi sovitut asiat helpottavat yhteistyötä.

12. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 16 §:n mukaan laadittavassa yhteistyösopimuksessa on sovittava toimenpiteet palvelujen integraation varmistamiseksi. 23 §:n mukaisesti palvelun tuottajan velvollisuutena on valmistaa palveluketjujen integraation toteutuminen ja toimittava integraation edellyttämässä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Ovatko säännökset riittäviä asiakaslähtöisen integraation toteutumiseksi?

- a. kyllä (avotila)
- b. **kyllä pääosin (avotila)**
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

Lain valmisteluaineistosta ei ilmene yksiselitteisesti, mitä tarkoitetaan asiakaslähtöisellä integraatiolla tai palveluketjujen integraatiolla. Asiakkaan sosiaali- ja / tai terveydenhuollon tarpeet eivät välttämättä ole yhtäaikaista, toisistaan riippuvaisia tai muutoin yhtä aikaa tai yhteisillä perusteilla ratkaistavissa. Sosiaalihuollon asiakkuus ei edellytä terveydenhuollon asiakkuutta. On turvattava myös ainoastaan sosiaalihuollon palveluja tarvitsevan asiakkaan asema palvelujärjestelmässä.

13. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaan valtion ohjausta vahvistetaan sosiaali- ja terveyspalveluissa (19 §, 4 luku, 6 luku). Onko tämä uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltua?

- a. **kyllä (avotila)**
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

Periaatteessa kyllä, mutta esitys sisältää ristiriitaisuuksia/päällekkäistä toimivaltaa ja epäselvyyttä siitä, kuka on vastuullinen taho missäkin asiassa. Maakunnilla on itsehallinto, mutta myös yhteistyövelvoite. Lisäksi järjestämisvastuu on tietyiltä osin vain tietyillä maakunnilla (esim. ensihoito). Valtioneuvosto voi kävellä maakuntien yli (esim. 18 ja 19 §). Myös STM:n toimivalta ohjata maakuntia on suuri. Sekä valtioneuvosto että STM osallistuvat yhteistyösopimuksen laadintaan. STM:n (ja valtioneuvoston) vahvan ohjaavan roolin lisäksi valvontaviranomaisella on toimivaltaa ottaa kantaa järjestämiseen ja palvelurakenteeseen.

14. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n mukaan maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Onko järjestämisen ja tuottamisen erottaminen uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukaista?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)**
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila)

Sote-palvelujen järjestämiseen, tuottamiseen, suunnitteluun, ohjaamiseen ja valvontaan osallistuu niin monia eri tahoja, että vastuu- ja toimivaltakysymykset tulee määrittellä yksiselitteisesti.

15. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n mukaan maakunnalla on yhtiöittämisvelvollisuus maakunnan hoitaessa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä kilpailutilanteessa markkinoilla tai jos palvelut ovat valinnanvapautta koskevissa säännöksissä tarkoitetun laajan valinnanvapauden piirissä. Onko ratkaisu tarkoituksenmukainen?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)**
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila)

Ratkaisu kaikkien palveluiden tasavertaisesta asemasta saattaa olla tarkoituksenmukainen, kunhan julkiset hallintotehtävät on selkeästi määritelty ja eroteltu maakuntien tehtäviksi. Myös yksityisten toimijoiden vastuu edellyttää määrittelyä.

16. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ohjaus

7 ja 8 §:t koskevat hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä. Lakiluonnoksessa sanotaan, että maakunnan on tuettava kuntia asiantuntemuksellaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä. Tiivistelmissä lakiluonnoksen keskeisistä asioista sanotaan, että maakunnissa oleva sosiaali- ja terveydenhuollon osaaminen ja tietopohja tukee kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä. Maakunnan rooli kuntiin päin tulee olla tukeva, ei ohjaava.

Hyvinvointikertomusten laadinta

On tärkeää, että hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen velvoitteiden osalta nykyiset terveydenhuoltolain 11 § ja 12 § tulevat osaksi myös uutta lainsäädäntöä. Kuntien velvollisuus laatia hyvinvointikertomus valtuustokausittain auttaa kuntaa hahmottamaan toimiansa vaikuttavuutta väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistäjänä

sekä tunnistamaan omat vahvuutensa ja kehittämiskohteensa tässä työssä sekä asettamaan hyvinvoinnin tilannekuvasta johdetut hyvinvointitavoitteet ja niitä tukevat konkreettiset toimenpiteet. Osassa kuntia lainsäädäntömuutosten myötä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuut on kuitenkin organisoitava jatkossa uudestaan, sillä monissa kunnissa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyöstä vastaava viranhaltija on sijoitettu sosiaali- ja terveydenhuollon sektorille, joka siirtyy jatkossa maakuntaan. On tärkeää, että hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osaamista jää myös kuntiin. Näin ollen kunnat voivat varmistaa poikkihallinnollisuuden toteutumisen ja osaamisen säilymisen sijoittamalla hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä vastaavan viranhaltijan kunnan keskushallintoon. Asiaa ei ole tarpeen nostaa lainsäädäntötasolle, mutta keskustelussa se on syytä huomioida ja asia on hyvä huomioida myös näin lausuntotasolla. Lisäksi lainsäädäntö ei ota kantaa siihen, miten kuntien ja maakunnan välinen yhteistyö jatkossa toteutetaan niin, että maakunnan asiantuntijuus tukee kuntien omaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä.

On tärkeää, että myös maakunnat jatkossa laativat oman alueellisen hyvinvointikertomuksensa. Useimmissa kunnissa on käytössä hyvinvointi- ja turvallisuuskertomukset, joihin on sisällytetty myös turvallisuusindikaattorit. Myös maakunnissa on laadittu hyvinvointistartegioita. On ollut näyttöä siitä, että alueellinen hyvinvointikertomustyö tukee kuntia omassa hyvinvointikertomustyössään. Väestön hyvinvointi- ja terveyserojen kaventuminen vaatii työtä monella tasolla, ja myös maakuntatasolla tätä työtä tulee tehdä systemaattisesti. Aluehallintovirasto näkee erityisen tärkeänä, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin on kirjattu velvoite sekä kunnille että maakunnille julkaista hyvinvointikertomus julkisessa tietoverkossa. Näin tiedon saanti helpottuu ja työstä tulee entistä läpinäkyvämpää ja avointa. Hyvinvointikertomukset tukevat tiedolla johtamista.

Asiakkaiden palvelujen yhteensovittaminen 13 §

Säännöksen 2 mom. mukaan ”Maakunnan on huolehdittava asiakkaan oikeuksista ja etuuksista tiedottamisesta, palvelujen käyttöön liittyvästä neuvonnasta, palvelutarpeen arvioinnista ja asiakassuunnitelman laatimisesta sekä näihin liittyvästä ohjauksesta siten, kuin niistä erikseen säädetään.” Säännös sisältää julkisen vallan käyttöön liittyviä viranomaistehtäviä. Yksittäiselle asiakkaalle palvelujen järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen (vrt. L sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 6§). Tässä laissa palvelupäätösten teosta ei ole mainintaa. Palvelujen järjestämiseen liittyy olennaisesti myös yksittäistä asiakasta koskeva päätöksenteko, joka on selkeästi julkisen vallan käyttöön liittyvä viranomaistehtävä. Tähän lakiin tulisi lisätä vähintäänkin viittaussäännökset sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädäntöön yksittäistä asiakasta koskevasta palvelupäätösten teosta maakunnalle (maakunnan palvelulaitokselle) kuuluvana viranomaistehtävänä. Tässä viitataan sosiaalihuoltolakiin (1301/2014), jossa säädetään yksityiskohtaisesti palvelutarpeen arvioinnista, palvelujen suunnittelusta ja päätöksenteosta yksilöasiassa. Sosiaalihuollon asiakaslaki (812/2000) on osittain otettu uuden sosiaalihuoltolain sisälle, mutta osittain vielä täydentää uutta sosiaalihuoltolakia.

Palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arviointi 31 §

Arviointimenettelyn tarkoituksena olisi saada tietoa valtakunnallisten strategisten tavoitteiden valmisteluun sekä julkisen talouden suunnitelmaan. Pykälän 2 momentin perustelutekstin mukaan valvontaviranomainen laatisi laillisuusvalvonnan yhteydessä saamiensa tietojen perusteella vuosittain raportin alueensa palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta. Laillisuusvalvonnan kautta on mahdollisuus saada tietoja erityisesti palveluissa ja palvelujärjestelmässä olevista ongelmista. On tärkeää että valvontaviranomaisen raporteissa tarkastellaan erityisesti sellaisia tilanteita, joiden perusteella palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa tai palvelutuotannon ohjauksessa on ongelmia aiheuttavia puutteita. Kyseinen tehtävä edellyttää aivan erilaista lähestymistapaa valvonnalle, jotta se tuottaa tässä vaadittavaa tietopohjaa.

Valvonnassa tulee siirtyä laajempaan valvontatiedon systemaattiseen keräämiseen ja laadulliseen analysointiin jota tehdään myös vuorovaikutuksessa valvottavien maakuntien kanssa. Tämä puolestaan edellyttää valvonnan ohjaukseen ja resursointiin muutoksia tavalla, jossa varsinaisen palvelutuotannon valtionohjaus ja valvojan ohjaus kytketään toisiinsa. Ohjauksen kytkennässä ja valvonnan organisoinnissa tulee kuitenkin turvata laillisuusvalvonnan riippumattomuus suhteessa palvelutuotannon ja sen rahoituksen ohjaukseen. Jotta THL pystyy muodostamaan laillisuusvalvojan raportoinnin pohjalta kattavampaa analyysiä varsinkin rahoituksen riittävydestä, tulee jo valvonnan sisältöön rakentaa elementti joka pystyy selvittämään rahoituksen yhteyttä havaittuihin epäkohtiin. Tämä edellyttää uudenlaista monialaista osaamista valvontatoiminnassa ja on myös resursointikysymys.

Myös rahoitusjärjestelmän tulisi mahdollistaa rahoituksen kohdentamista nopeallakin aikataululla silloin, kun havaitut epäkohdat johtuvat myönnetyn rahoituksen riittämättömyydestä. Tällä tavoin voidaan turvata rahoitusjärjestelmään mahdollisesti alussa jäävät ”virheet” ilman, että palvelujen saatavuus heikkenee.

Valtion koulutuskorvaukset 43 §

Säännöksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomainen maksaisi valtion koulutuskorvauksen ja tutkimusrahoituksen. Säännös vastaa nykyistä käytäntöä, mutta 4.10.2016 mennessä lausuttiin STM:n luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta, jolla on tarkoitus lisätä terveydenhuoltolakiin (1326/2010) uusi 59 a §, jolla erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksesta maksettavaa koulutuskorvausta laajennettaisiin koskemaan myös yliopistoja. Ehdotus liittyy erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen ohjausvastuun siirtoon opetus- ja kulttuuriministeriöstä sosiaali- ja terveysministeriöön, joka toteutettiin säädösmuutoksilla 1.2.2015 alkaen, sekä erikoistumiskoulutukseen suunniteltuihin uudistuksiin. Muutoksen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2017 alusta lukien.

Viranomaisvalvonta 46 – 53 §:t

Järjestämislain tavoitteena on maakunnille kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun sekä kunnille kuuluvan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävien lainmukaisuuden varmistaminen ensisijaisesti maakuntien omaan toimintaan

kohdistuvalla suunnittelulla, seurannalla ja omavalvonnalla. Tätä tukee sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisen suorittama ohjaus ja valvonta, joka perustuu muun muassa valvontaohjelmiin ja niistä informoimiseen.

Lakiluonnoksissa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävä on kirjattu sekä osaksi maakunnan ja kuntien strategista johtamista että konkreettisena näkökulmana käytännön työhön. Tehtävän toteutuminen edellyttää pysyviä toimintatapoja kaikilla hallinnon ja käytännön työn tasoilla. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä syntyy erilaiset roolit kunnille, sote-palvelun järjestäjälle, julkiselle sote-palvelutuotannolle, julkisille sote-yhtiöille, yksityisille sote-yhtiöille, sote-alan järjestöille ja valvontaviranomaiselle. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen sisältö ja toteutus on todettu lakiluonnoksessa epäselvästi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontasäännökset koskisivat lakiehdotuksen mukaan myös kunnille kuuluvan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen valvontaa ja valvonnan ohjausta. Säännös tarkoittaisi sosiaali- ja terveydenhuollon valvontatoimenpiteiden ulottamista toimialoihin, jotka eivät ole sosiaali- ja terveydenhuoltoa (liikunta-, nuoriso-, kulttuuri-, opetustoimi, kaavoitus- ja maankäyttö jne.). Selkeimmillään ristiriita ilmenee ohjaus- ja arviointikäyntejä koskevassa säännöksessä. Sen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomainen voi tehdä ohjauksen toteuttamiseksi ohjaus- ja arviointikäyntejä maakuntiin ja maakuntien palvelulaitoksiin. Täysin avoimeksi jää siten minkälaista ohjausta ja valvontaa valvontaviranomainen voi kohdentaa kuntiin niiden toteuttaessa omaa osuuttaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä.

Eri toimijoiden roolia, toimivaltaa sekä yhteistyön rakenteita rajapintapalveluissa tulee lainsäädännön jatkovalmistelussa edellä mainituista syistä selkeyttää.

Uutena valvonnan kohteena mainitaan palvelurakenteen lainmukaisuuden valvonta, joka oli myös aikaisemmassa järjestämislakiluonnoksessa. Lakiehdotus sisältää edelleen niukalti säännöksiä, joilla selkeästi määritettäisiin tätä uutta valvonnan kohdetta. Kyse on puitelainsäädännöstä, jonka sisällön tarkemmassa määrittämisessä suuri merkitys on valtioneuvoston päätöksellä. Myös tältä kannalta laillisuusvalvonnan ja valtioneuvoston raja saattaa muodostua häilyväksi, mutta niiden roolit olisi pyrittävä tarvittavissa määrin eriyttämään mikä ei nyt aivan selkeästi käy ilmi lakiehdotuksesta. Epäselväksi jää missä palvelurakenteesta säädetään siten, että sitä voidaan myös valvoa vai tarkoitetaanko tässä yhteydessä viranomaisen valvonnalla sen varmistamista, että palvelurakenne on valtioneuvoston päätöksen mukainen (vrt 19 §). Toisaalta voi kysyä miten valvontaviranomainen voi ottaa kantaa asiaan, joka on jo päätetty valtioneuvostossa. Edelleen tämän tyyppinen valvonta, joka ei ole laillisuusvalvonnan ”kovaa ydintä”, edellyttää menettelytapojen muuttamista enemmän informaatio-ohjausta painottavaan suuntaan sekä neuvottelumenettelytyyppiseen asiakaslähtöiseen valvontaan ministeriön vastatessa selkeämmin niistä toimenpiteistä, joihin puutteet palvelurakenteessa antavat aiheita. Varsinaisten valvonnan hallintopakkeiden käyttäminen on ongelmallista väljän sääntelyn tilanteessa

Kunta, maakunta, maakunnan palvelulaitoksen ja maakunnalle sosiaali- ja terveyspalveluja tuottava palvelujen tuottaja on velvollinen antamaan

valvontaviranomaiselle tiedot ja selvitykset, jos ne ovat välttämättömiä valvontatehtävän toteuttamiseksi.

Lupa-, ohjaus- ja valvontaviranomaisella (LUOVA)) tulisi olla tarvittaessa käytettävissä hallinnolliset pakkokeinot, joiden perusteella viranomainen voisi sakon uhalla velvoittaa toimittamaan pyydetty tiedot. Tällöin valvonnan kohteella on mahdollisuus saattaa asia puolueettoman ja riippumattoman hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi.

HE-tekstistä jää epäselväksi terveyden- ja hyvinvoinnin edistämisen ohjaus- ja valvontaroolit, toimivalta sekä yhteistyö rajapinnoilla. Erityisesti valvojan viranomaisen rooli kuntiin nähden, jotka toteuttavat omalta osaltaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä toimillaan, jotka eivät ole sosiaali- ja terveydenhuoltoa (kuten liikunta-, kulttuuri-, nuoriso- ja opetustoimi, kaavoitus- ja maankäyttö ym.). Jatkovalmistelussa tulee tätä selkiyttää.

HE:n mukaan sosiaali- ja valvontaviranomaiselle kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja palvelurakenteen lainmukaisuuden valvonta ja valvontaan liittyvä ohjaus. Valvontaviranomaiselle nykyisen lainsäädännön tehtävien lisäksi tulisi uusi nimenomainen valvonnan kohde palvelurakenteen laillisuuden valvonta. Valvojan viranomaisen järjestämisvastuun valvonta kohdistuisi muun ohella maakunnan palvelurakenteen valvontaan. Lainsäädännöksestä ei käy selkeästi esille valvojan viranomaisen ja valtion ohjauksen (26-30§) raja ja rooli. Koska tehtävä tulee olemaan uusi, tulee jatkovalmistelussa selkiyttää tehtävää ja kriteereitä valvojan viranomaisen valvonnalle (vahva viranomaisvalvonta, jossa määräys- ja pakkokeinojen käyttömahdollisuus) , jotka tullee tehtäväksi kaiketi, jos informaatio- ohjauksella ja ministeriön neuvottelumenettelyllä ei saada mahdollista lainvastaista palvelurakennetta lainmukaiseksi.

48 § Ohjaus- ja arviointikäynnit

Ehdotettavan säännöksen mukaan valvontaviranomainen voi tehdä maakuntiin ja maakuntien palvelulaitoksiin ohjaus- ja arviointikäyntejä, joiden tarkoituksena on mm. virkamiesjohdon perehdyttäminen valvontaohjelmaan, ajankohtaisiin asioihin ja lainsäädäntöön. 2 momentin mukaan ohjauksellisten käynneistä ja ohjelmasta on sovittava etukäteen kohteena olevan maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen kanssa. Käynnin kohteella on myös mahdollista ilmoittaa, ettei se pidä valvontaviranomaisen suunnittelemaa ohjauskäyntiä tarpeellisena. Kun palvelujen järjestämisvelvollisuus hyvin eri kokoisilta kunnilta keskitetään maakuntatasolle suurempiin kokonaisuuksiin, muuttuu tilanne nykytilanteeseen verrattuna olennaisesti. Järjestämislain mukaan valtiolla tulee olemaan vahva ohjaava rooli (STM johtoisesti) sekä THL:n roolia informaatio-ohjauksessa vahvistetaan. Ensiarvoisen tärkeää on, että jatkovalmistelussa täsmennetään käyntien funktio tulevaan hallintomalliin sopivaksi ja palvelemaan niitä tarpeita, joita maakunnalla/maakunnanpalvelulaitoksilla tulevaisuudessa on. Mikäli selkeää funktiota käynneille ei ole, vaarana on, että säännös jää ns. kuolleeksi kirjaimiksi, kun käynnin kohde voi kieltäytyä käynneistä, jotka eivät palvele sen tarpeita.

Pykälän mukaan käynnin kohteella on mahdollisuus kieltäytyä ohjaus- ja arviointikäynnistä. Säädos kuulostaa ristiriitaiselta valtakunnalliseen tavoitteeseen lisätä ohjauksen ja valvonnan ennakkollisuutta ja vuorovaikutteisuutta. Valvontaviranomainen voi tehdä 46 §:ssä tarkoitetun ohjauksen toteuttamiseksi ohjaus- ja arviointikäyntejä (jälj. käynnit) maakuntiin ja maakuntien palvelulaitoksiin. Käynneistä ja niiden ohjelmasta on sovittava etukäteen. Säännöksen perustelutekstin mukaan käyntien tarkoituksena voisi olla luottamus- ja virkamiesjohdon perehdyttäminen valvontaohjelmaan, ajankohtaisten asioiden käsittely tai lainsäädäntömuutokset. Perustelujen keveys osoittaa, ettei valmistelussa ohjaus- ja arviointikäynneille ole löydetty asiallista tehtävää ja tarkoitusta. Ehdotetun sisällön käsittelylle löytyy muita foorumeita.

Valvonnan menettelytapana ohjaus- ja arviointikäynnit liittyvät tavoitteeseen muuttaa valvontaparadigma jälkikäteisestä ennakkolliseen ja vuorovaikutteiseen valvontaan, mutta voi olla jo instrumenttina vanhentunut. Maakuntien valvonnan tulee olla jatkuva, ennakoiva, vuorovaikutteinen ja oikea-aikainen prosessi jossa yksittäiset ohjaus- ja arviointikäynnit voivat muodostua tarkastusta muistuttaviksi, hallinnollisesti raskaksi menettelytavoiksi joita toteutetaan organisaation, eikä asiakkaan tarpeista lähtöisin. Ollakseen asiakaslähtöisiä ja vaikuttavia käynnit edellyttäisivät laajaa pohjatiedon keräämistä muistakin kuin valvontaviranomaisen säännönmukaista tietolähteistä sekä huolellista analyysiä saadun tiedon pohjalta. Valvonnan menetelmänä käynnin tarkoitus ja tavoite eivät toteudu, jos käynnin kohteelle annetaan mahdollisuus ilmoittaa, ettei se pidä käyntiä tarpeellisena.

49 § Tarkastusoikeus

Tarkastusoikeutta koskeva pykälä vastaa sisällöltään pääosin voimassa olevaa lainsäädäntöä valvontaviranomaisen tarkastusoikeudesta. Pykälätekstin 2 momentissa, jossa säädetään tarkemmin tarkastuksen suorittamisesta. Pykälän mukaan valvontaviranomainen voi tarkastaa maakunnan tai maakunnan palvelulaitoksen toiminnan sekä toiminnassa käytettävät toimitilat silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy. Kyseisen pykälän HE:n perustelujen mukaan säännöksen lähtökohtana on, että tarkastajalla tulee olla oikeus päästä kaikkiin tarkastettavan kohteen toimitiloihin.

Itse pykälän säädöstekstiin on kuitenkin sisällytetty lause: ”Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat voidaan kuitenkin tarkastaa ainoastaan, jos tarkastaminen on välttämätöntä asiakkaan aseman ja asianmukaisten palvelujen turvaamiseksi”. Pykälän HE:n perusteluissa ei millään tavalla perustella tarkastusoikeuden rajausta ja sen sisältö on epäselvä muutoinkin. Onko kyse yksittäisen asiakkaan aseman ja asianmukaisten palvelujen turvaamisesta vai laajemmin määrätyn asiakasryhmän? Tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti valvontaviranomainen ei tee yksittäistä asiakasta koskevia ”tarkastuskäyntejä”, vaan tarkastuksen perusteltuna syynä on asiakasturvallisuuden vaarantuminen toimintayksikössä. Valvontaviranomaiset arvioivat perustellun syyn olemassa olon huolellisesti asiakasturvallisuusnäkökohdat huomioon ottaen. Pykälän HE-tekstissä ei mainita

asiakas- tai potilasturvallisuuden vaarantumista esim. kriteerinä tarkastuksen perustelluksi syyksi.

Jos HE-esityksessä on tarkoitus rajata asiakkaiden kotirauhanpiiriin kuuluvien tilojen, asiakkaan asuntoihin/huoneisiin pääsyä, tulisi se selkeästi perustella HE:n jatkovalmistelussa, mitä tarkoitetaan ”pysyväisluonteiseen asumiskäyttöön tarkoitettut tilat” tässä laissa. Kotirauhanpiiriin kuuluviin asiakkaan käytössä oleviin asuntoihin/huoneisiin ei mennä nytkään voimassa olevan lainsäädännön mukaan ilman asianomaisen asiakkaan suostumusta. Nyt tässä esitysluonnoksen mukaan em. ”tilat” käsite jää hieman epäselväksi ja voi aiheuttaa myös tulkinnanvaraisuutta käytännössä.

Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin pääsy tarkastuskäynnillä on tarkastuksen tarkoituksen toteuttamisen kannalta olennainen. Valvonnan kokonaisuuden ja valvonnan vaikuttavuuden kannalta on tärkeää sisällyttää mahdollisuus päästä tiloihin ilman nyt säännökseen kirjattua rajausta. Julkisen palvelutuotannon omissa sosiaalihuollon toimintayksiköissä on tällä hetkellä suuria riskejä asiakasturvallisuuden vaarantumisesta epätarkoituksenmukaisten tilojen vuoksi. Toimintayksikön käytössä olevilla tiloilla on vaikutusta mm. siihen, mikä on riittävä henkilöstömäärä asiakasturvallisuuden varmistamiseksi toimintayksikössä. Pysyvään asumiskäyttöön käytettävät tilat isoissa palvelukeskuksissa, joissa on useita erillisiä asumisyksiköitä eri asukasryhmille (dementia-yksiköt, palveluasumisyksiköt, kotipalvelujen piirissä olevat jne), voivat olla tilaratkaisuiltaan sellaisia, etteivät ne ole esimerkiksi riittävän paloturvallisia. Asiakasturvallisuuden varmistaminen näissä tilanteissa edellyttää, että yksiköissä on oltava riittävästi henkilökuntaa yövuorossa, jotta asiakasturvallisuus ei vaarannu missään tilanteessa. Tätä valvontaviranomaisen kokonaisarviota toimintayksikön toiminnan lainmukaisuudesta ei voi tehdä, ellei kyseisiin tiloihin ole mahdollista tarkastuskäynnillä päästä. Jotta valvontaviranomainen voi suorittaa tehtävänsä lainsäädännön edellyttämällä tavalla, tulisi jatkovalmistelussa harkita, onko tarpeen tällaista rajausta ylipäätään sisällyttää lakiin. Valvontaviranomainen voi säännöksen 1 momentin mukaan tarkastaa..perustellusta syyistä..”. Tämä jo rajaa tarkastusoikeutta riittävästi ja säädökseen sisällytetty erillinen rajaus pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävien tilojen tarkastuksen osalta tulisi poistaa. Mikäli tämä kohta jätetään lopulliseen lakiin, on lainsäätäjän huolella perusteltava, miksi tämä rajaus tehdään. HE:n mukaan maakunnan oma valvonta lähtökohtaisesti on ensisijainen. Valvontaviranomaisille on tästä huolimatta mahdollistettava riittävät käytettävissä olevat keinot selvittää tarkastuksella mahdolliset toiminnan puutteet ja puuttua niihin kaikissa tilanteissa, mikäli asiakkaiden/potilaiden asiakasturvallisuus on vaarantumassa tai vaarantunut oma valvonnasta huolimatta. Omavalvontasuunnitelma voi olla kattava ja hyvä, mutta sen käytännön toteuttaminen voikin sitten jäädä puolitiehen.

51 § Hallinnollinen ohjaus

Pykälän hallinnollisen ohjauksen keinot vastaa sisällöltään pääosin voimassaolevaa lainsäädäntöä kehotuksen antamista lukuun ottamatta. Kehotuksen kirjaaminen lainsäädäntöön hallinnollisen ohjauksen keinoksi vastaa vakiintunutta viranomaiskäytäntöä ja selkiyttää sen käyttöä.

52§ Valvonta-asian käsittely

Pykälän 2 momentin mukaan valvontaviranomaisella on oikeus asettaa valvontaan ja kanteluihin perustuvat toimenpiteet kiireellisyys- ja tärkeysjärjestykseen asiakas- ja potilasturvallisuuden tai muiden seikkojen sitä edellyttäessä. Säännös on uudenlainen sote-valvonnassa. Säännös mahdollistaa viranomaiselle laajan harkintavallan priorisoinnille. Jatkovalmistelussa tulisi vielä tarkentaa priorisoinnin kriteereitä.

53§ Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus

Pykälässä säädetään valvontaviranomaisen oikeudesta saada valvonnan kohteelta pyynnöstä maksutta niiden ohjaus- ja valvontatehtävien toteuttamiseksi välttämättömät tiedot ja selvitykset salassapitosäännösten estämättä. Lain pykälä on muotoiltu siten, että ”...velvollinen antamaan valvontaviranomaiselle sen pyytämät tiedot ja selvitykset, jos ne ovat välttämättömiä valvontatehtävien toteuttamiseksi”. Pykälän teksti tältä osin on tulkinnanvarainen. Viranomaisella on hallintolain mukaan selvittämisvelvollisuus. Valvonta ja tarkastus ovat viranomaisaloitteisia toimia, joissa on valvontaviranomaisella oltava selkeä prosessin johto ja mahdollisuus itse arvioida, mitä tietoja ja selvityksiä se valvontatehtävänsä suorittamiseksi tarvitsee valvonnan kohteelta. Sanamuoto säännöksessä edellä mainitulla perusteella tulee muuttaa muotoon ”...jotka ovat valvontaviranomaiselle säädettyjen tehtävien vuoksi/toteuttamiseksi välttämättömiä”.

Omaavolventa

Omaavolventa on tuettava ja epäkohtiin on puututtava tehokkaasti. Omaavolventalla on keskeinen rooli toiminnan laadun ja asianmukaisuuden takaajana. Palveluiden järjestäjän ja tuottajan omaavolventa korostuu lainsäädännössä, mikä on hyvä asia, mutta onko siihen riittävät valmiudet ja tulisiko laissa määritellä myös omaavolvonnan edellyttämä vähimmäissisältö? Omaavolvonnan toteutumista varmistaisi, jos se määriteltäisiin vastaavasti kuten THL:n tehtäväksi esitetään maakuntien oman seurannan tietosisällön määrittely (32 §).

Maakunnan sekä omaavolventaohjelman seurantaan perustuvat havainnot ja niihin perustuvat toimenpiteet on julkaistava julkisessa tietoverkossa. Mutta vain palvelun tuottajan on julkaistava omaavolventasuunnitelma sekä omaavolventasuunnitelman seurantaan perustuvat havainnot ja niihin perustuvat toimenpiteet julkisessa tietoverkossa ja muilla niiden julkisuutta edistävillä tavoilla. Tulisiko maakunnalta ja palveluntuottajalta edellyttää samankaltaista julkisuutta omaavolvonnan suhteen?

Kysymyksiä voimaanpanolaista:

17. *Kysymys vain kunnille:* Voimaanpanolaissa on tarkoitus säätää siitä, mihin maakuntaan kunnat kuuluvat uudistuksen tullessa voimaan. Katsotaanko kunnassanne, että sen tulee kuulua voimaanpanolain 5 §:ssä esitettyyn maakuntaan?
- kyllä (avotila)
 - ei (avotila)
 - ei kantaa (avotila)
18. *Kysymys vain kunnille:* Mikäli vastasitte edelliseen kysymykseen **ei**, mihin maakuntaan kunnan tulisi kuulua ja miksi? (*Kunnan tulee toimittaa valtuuston päätösasiakirja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön Avotila*)
19. Väliaikaishallinnosta sekä väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävistä ja toimivallasta säädetään voimaanpanolain 2 luvussa. Onko väliaikaishallinnosta säädetty riittävällä tavalla?
- kyllä (avotila)
 - kyllä pääosin (avotila)**
 - ei pääosin (avotila)
 - ei (avotila)
 - ei kantaa (avotila)
20. Voimaanpanolain 14 §:n mukaan kunnallisia sosiaali- ja terveydenhuollon 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 (avotila)
 - kyllä pääosin (avotila)**
 - ei pääosin (avotila)
 - ei (avotila)
 - ei kantaa (avotila)
21. Voimaanpanolain 4 luvun mukaan lakisääteisten kuntayhtymien koko omaisuus sekä kuntien irtain omaisuus siirtyy maakunnille. Kuntien toimitilat ja kiinteistöt jäävät kuntien omistukseen. Onko omaisuusjärjestelyjä koskeva ratkaisu hyväksyttävä?
- kyllä (avotila)
 - kyllä pääosin (avotila)**
 - ei pääosin (avotila)

- d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila)
22. Jos vastasitte edelliseen kysymykseen **ei** tai **ei pääosin**, millä tavoin omaisuusjärjestelyt pitäisi toteuttaa?
(avotila)
23. Voimaanpanolain 41 §:ssa säädettäisiin kunnan tuloveroprosentista vuosina 2019 – 2021. Pidätekö veronmaksajien yhdenvertaisen aseman näkökulmasta perusteltuna, että kuntien veroprosentteja esitetään rajoitettavaksi kolmen vuoden määräajaksi?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. **ei kantaa (avotila)**
24. Voimaanpanolain 42 §:n mukaan maakunnan on perustettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain tarkoittamat maakunnan palvelulaitoksen tytäryhtiöt, jotka tuottavat lailla erikseen säädetyn laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluita siten, että yhtiöittäminen on toteutettu 31.12.2020. Onko esitetty siirtymäaika riittävä maakunnan yhtiömuotoisen tuotannon organisoimiseksi?
- a. kyllä (avotila)
 - b. ei (avotila)
 - c. **ei kantaa (avotila)**
25. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaanpanolaista.

Kysymykset maakuntien rahoituslaista

26. Valtio rahoittaa perustettavien maakuntien toiminnan, eli vastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoittamisesta osoitetaan valtiolle. Onko ratkaisu uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?
- a. kyllä (avotila)
 - b. **kyllä pääosin (avotila)**
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila)

Tässä yhteydessä pitää arvioida, takaako rahoitusjärjestely palvelujen tehokkaan tuottamisen ja onko maakunnilla intressiä siihen, kun rahoitus on turvattu.

27. Maakuntien tuloja ovat valtion rahoitus (3 §) sekä asiakas- ja käyttömaksutulot (4 §). Lisäksi maakunnat voivat ottaa lyhytaikaista lainaa (3 §). Valtion rahoituksen kasvua rajoitetaan vuosittaisessa tarkistuksessa julkisen talouden kantokyvyn turvaamiseksi (6

ja 29 §). Onko maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistä?

- a) kyllä (avotila)
- b) kyllä pääosin (avotila)
- c) ei pääosin (avotila)
- d) ei (avotila)
- e) **ei kantaa (avotila)**

28. Ovatko maakuntien valtion rahoituksen määräytymisessä käytettävät palvelujen käyttöä kuvaavat tarvetekijät (luku 3, ml. uusi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin) ja niiden painokertoimet perusteltuja?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)
- c. **ei pääosin (avotila)**
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotilaa)

29. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksessa siirrytään asteittain menoperusteisesta rahoituksesta tarveperusteiseen rahoitukseen. Onko maakuntien rahoitukselle vuosille 2019–2023 esitetty siirtymäaika (27–28 §) riittävä?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)**
- c. ei pääosin (avotila)
- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

30. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista.

Saamelaisten oikeus saamenkielisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin saamelaisten kotiseutualueen kunnissa on turvattava riittävällä rahoituksella Lapin maakuntaan. Nykyisin tähän tulee STM:n erillinen valtionapu (480 000€/vuosi), joka maksetaan Lapin aluehallintoviraston kautta saamelaiskäräjille, joka jakaa sen saamelaisalueen kunnille. Rahoituksen tulee jatkossa olla pysyvä osoitettuna Lapin maakunnan sote-palveluiden järjestämiseen.

Lisäksi tulisi harkita kielilisän käyttöön ottoa, jotta saamelaisten kotiseutualueelle saataisiin riittävästi pätevää henkilökuntaa turvaamaan saamelaisten kielelliset oikeudet. Tällä hetkellä Lapissa on ongelmallista se, että saamenkielinen henkilöstö on siirtynyt paremman palkkauksen vuoksi työskentelemään Norjaan.

Maakuntien valtion rahoituksessa tulee ottaa paremmin huomioon alueiden nykyiset hyvinvointierot. Erityisesti nykyisen sosiaali- ja terveydenhuollon kriteeristön osana olevat sairastavuusindeksi ja työkyvyttömyyseläkeläisten määrä ei näy riittävästi maakuntiin tulevan valtion rahoituksen perusteissa. Lisäperusteluja kohdassa 9 maakuntien taloudellinen ohjaus

Kysymykset muista lakiluonnoksista

Maakuntajakolaki

31. Pidättekö esitettyjä tapoja maakuntajaon muuttamiseksi tarkoituksenmukaisena? (erityisesti maakuntajakolain 2 ja 10 §)
- kyllä (avotila)
 - kyllä pääosin (avotila)
 - ei pääosin (avotila)
 - ei (avotila)
 - ei kantaa (avotila)

32. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntajakolaista.

5 § 2 momentissa todetaan, että maakuntajakoa muutettaessa tulee **pyrkiä** kielellisesti yhteensopiviin alueisiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Mitä pyrkimyksellä tavoitellaan? Suomen- ja ruotsinkielisten alueiden kohdalla tulee **asettaa tavoitteet** kielellisten palveluiden turvaamiseksi

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus

33. Ovatko valtionosuusjärjestelmään esitetyt, sote-uudistuksesta aiheutuvien merkittävien kuntakohtaisten muutosten lieventämiseksi esitetyt tasausjärjestelyt ja muut muutokset hyväksyttäviä ja riittäviä (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 24 §, 27§ 27 b§ ja 55§)?
- kyllä (avotila)
 - kyllä pääosin (avotila)
 - ei pääosin (avotila)
 - ei (avotila)
 - ei kantaa (avotila)
34. Ovatko valtionosuuskriteerit (ml. uusi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen -kriteeri) sekä niiden painotukset perusteltuja (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, luku 2 sekä luonnos valtioneuvoston asetukseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 3 §)?
- kyllä (avotila)
 - kyllä pääosin (avotila)
 - ei pääosin (avotila)**

- d. ei (avotila)
- e. ei kantaa (avotila)

35. Vapaamuotoiset huomiot hallituksen esityksen valtiosuuskokonaisuudesta.

Verotus

36. Pidätkö maakuntien rahoituksen keräämiseksi esitettyjä valtion verojärjestelmän muutoksia hyväksyttävänä?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila)

37. Vapaamuotoiset huomiot verolaeista.

Henkilöstö ja eläkkeet

38. 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?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila)
39. Onko eläkkeiden rahoittamisesta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)**
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila)

Lakiluonnoksessa ei lainkaan oteta kantaa valtiolta maakuntiin siirtyvän henkilöstön asemasta ja lainsäädännön soveltamisalasta.

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

Uudistuksen vaikutukset

41. Miten arvioitte uudistuksen vaikuttavan oman taustaorganisaationne asemaan?
Avotila

Uudistuksen vaikutuksia on tässä vaiheessa vaikea hahmottaa, kun valmistelu on vielä kesken. Epäselvää on lakiluonnoksen perusteella mm. miten STM:n, ohjausyksikön ja uuden ohjaus- ja valvontaviraston yhteistyö rakentuu ja mitä muutoksia mahdollinen valinnanvapaus tuo uuden valvontaviraston työhön.

Mikäli julkisten sotepalveluiden yhtiöittäminen toteutetaan, tulee se suoraan lisäämään aluehallintoviraston (uuden viraston) työmäärää. Tällöin tulee huomattavasti lisää uusia rekisteröitäviä palveluita ja palveluyksiköitä. Kun vielä on suunnitelmissa jättää kunnille (maakunnille) vain sopimusvalvonta, merkitsee muutos myös valvontatehtävien lisääntymistä. Nykyiset henkilövoimavarat eivät tule riittämään tässä tilanteessa.

42. Onko maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistä uudistuksen voimaan tultua?
Avotila

Uudistuksen tuki

43. Mihin aiheisiin liittyvää valtakunnallista tukea katsotte tarvitsevanne sote- ja maakuntauudistusten alueelliseen toteutukseen?
- a. **sote-integraatio**
 - b. talous
 - c. hallinto ja johtaminen
 - d. omaisuusjärjestelyt
 - e. tietohallinto ja ICT
 - f. **viestintä ja osallisuus**
 - g. henkilöstösiirrot
 - h. **palvelutarpeen arviointi, tilaaminen**
 - i. muuta, mitä?

Muut kysymykset

44. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.
45. Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.

Elli Aaltonen
Ylijohtaja

Kaisa Ainasaoja
Ylijohtaja

Satu Koskela
Ylijohtajan sijainen

Mikael Luukanen
Ylijohtaja

Marko Pukkinen
vt. Ylijohtaja

Terttu Savolainen
Ylijohtaja