



8.11.2016

Sosiaali- ja terveysministeriö
Viite: STM068:00/2015

LAUSUNTOPYYNTÖ HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA MAAKUNTAUUDISTUKSEKSI JA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄMISUUDISTUKSEKSI SEKÄ NIIHIN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta ja siihen liittyvää maakuntahallinnon perustamista valmistellaan sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön yhteisessä hankkeessa, johon liittyen on pyydetty lausuntoa. Lausuntopyynnön kohteena olevalla hallituksen esityksellä on tarkoitus muun muassa perustaa uudet maakunnat sekä säätää maakuntien hallinnosta ja taloudesta, siirtää järjestämisvastuu sosiaali- ja terveyspalveluista kunnilta maakunnille, säätää maakuntien saamasta rahoituksesta, rahoituksen keräämisen veroperusteista, uudistuksen voimaannaposta, henkilöstön asemasta sekä omaisuusjärjestelyistä. Lisäksi tarkoitus on kuntiin jäljelle jäävien peruspalvelujen osalta säätää uusi kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä. Muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirrosta maakunnille sekä rahoituksesta valmistellaan erillinen hallituksen esitys.

Valtiovarainministeriö lausuu pyynnössä esitettyihin kysymyksiin lausuntonaan seuraavaa:

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 yhdenvertaista saatavuutta? Jos ei, niin miten ehdotusta tulisi siltä osin muuttaa?*

Esitysluonnos antaa lähtökohtaisesti mahdollisuudet väestön terveys- ja hyvinvointierojen kaventamiseen sekä palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden paranemiseen. Esityksen mu-



kainen 18 maakunnan aluejako jättää kuitenkin osan maakunnista resursseiltaan sangen heikoksi, mikä saattaa vaikeuttaa tavoitteen saavuttamista.

Tavoitteen saavuttamiseen vaikuttaa myös se, miten maakunnat onnistuvat uudistuksen toimeenpanossa. Tässä keskeinen merkitys on valtakunnallisen ohjauksen onnistumisella. Onnistumiseen tulee vaikuttamaan myös se, miten edelleen valmistelussa oleva valinnanvapaus toteutetaan. Arviointi on mahdollista vasta, kun kaikki uudistukseen sisältyvät muutosehdotukset ovat valmiina. Esitykseen sisältyykin useita, jäljempänä tarkemmin eriteltyjä kohtia, jotka vaativat jatkovalmistelua ja harkintaa, jotta tavoitteeseen pääseminen voidaan turvata.

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

Esitysluonnoksen perusteella on vaikea arvioida, onko asetettu 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoite mahdollista saavuttaa nyt esitetyillä keinoilla. Tavoitteen saavuttamista saattavat vaikeuttaa ja hidastaa esimerkiksi uudistuksen läpiviemiseen liittyvät kustannukset eli muutuskustannukset. Tällaisista esimerkiksi digitalisaatioon ja ict:n hyödyntämiseen liittyvien kustannussäästöjen saaminen kestää huomattavan kauan ja toisaalta niihin liittyvät muutuskustannukset saattavat olla merkittäviä. Tavoitteen saavuttamiseen vaikuttaa myös, miten henkilöstökustannukset kehittyvät uudistuksen yhteydessä. Palkkaharmonisoinnin vaikutuksia ei ole pystytty tyhjentävästi ennakoimaan. Myös yhtiöittämiseen liittyvät säännökset yhdistettynä sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön saata- vuusongelmiin saattavat joillakin alueilla johtaa ei-toivottavaan palkkakilpailuun. Uudistuksen kokonaisuuden yhteisvaikusta on vaikea arvioida myös, koska valinnanvapausjärjestelmän ja monikanavarahoituksen purun yksityiskohdat eivät ole vielä tiedossa.

Maakunnan hallinto- ja konsernirakenne on monimutkainen ja hankalasti hahmottuva. Rakenteesta saattaa seurata päällekkäisiä hallinto- ja muita kustannuksia, jotka osaltaan vaikeuttavat asetetun tavoitteen saavuttamista. Esitetystä rakenteesta saattaa aiheutua erilaisten organisaatioiden välisiä rajapintaongelmia, jotka osaltaan aiheuttavat lisäkustannuksia. Esityksessä ei myöskään ole täysin kyetty arvioimaan niitä kustannuksia, jotka aiheutuvat sangen voimakkaasta valtion ohjauksesta ja siihen liittyvistä rakenteista. Maakunnan muiden tehtävien rahoituksen ja ohjausmallin valmistelu on myös vielä kesken.

Tehostamispotentiaalin arvio perustuu parhaiden nykykäytäntöjen käyttöönottoon kaikkialla sosiaali- ja terveydenhuollossa. Esityksessä kuitenkin mainitaan, että vaikka järjestäjäta- hojen määrä pienenee nykyisestä, osa maakunnista jää edelleen voimavaroiltaan heikoiksi ja ammattitaitoisen työvoiman saatavuus vaihtelee alueittain. Näiden tekijöiden vuoksi ta- voitteiden saavuttaminen vaatii hyvin toimivaa yhteistyötä ja työnjakoa muiden maakuntien kanssa. Edelleen on huomattava, että valinnanvapauden lisääntyminen heikentää maakun- tien mahdollisuuksia ohjata tuotantorakennetta tehokkaampaan suuntaan. Maakunta voi te- hostaa vain sitä toimintaa, jonka se itse tuottaa.

Parhaiden nykykäytäntöjen laaja käyttöönotto on kannatettava tavoite, mutta on syytä hu- mioida, että pienen maakunnan heikkojen resurssien ja heikon työvoiman saatavuuden li- säksi saattaa olla myös muita mahdollisia syitä siihen, ettei parhaiden nykykäytäntöjen mu- kaisia tuloksia voida välttämättä saavuttaa kaikkialla. Syyt saattavat liittyä esimerkiksi alu- eellisiin erityispiirteisiin, maantieteeseen, väestörakenteeseen tai kielellisiin kysymyksiin. Näin ollen säästötavoitteiden saavuttamiseen liittyy epävarmuutta.

On myös huomattava, että uudistuksella tavoiteltujen kustannusten kasvun euromääräisen hillintätavoitteen kannalta väestömäärältään suurimmat maakunnat ovat avainasemassa.

Vuonna 2016 neljä väestömäärältään suurinta maakuntaa muodostivat yli puolet koko maan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen nettomenoista. Sen sijaan väestömäärältään pienimmän maakunnan osuus nettomenoista oli alle kaksi prosenttia.

Lainsäädäntöön perustuvien muutosten ja uudistusten lisäksi tavoitteen saavuttaminen edellyttää aktiivista ja taitavaa muutosjohtajuutta, johon uudistuksen toimeenpanossa on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Huomioiden edellä sanottu ja uudistuksen mittaluokka valtiovarainministeriö korostaa, että nyt toteutettavat uudistukset koostuvat monesta toisiinsa limittyvästä ja eriaikaisesti etenevästä osatekijästä, joka kaikki vaikuttavat uudistuksen onnistumiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen. Jos ilmenee, että jonkin osatekijän valmisteluaiakataulu voisi vaarantaa koko uudistuksen tai sen keskeisten tavoitteiden toteuttamisen, pitäisi arvioida tarvetta vaiheistaa valmistelua ja uudistusten voimaantuloa. Valmistelun rinnalla pitäisi riittävästi arvioida mahdollisia järjestelmäriskejä ja muutuskustannuksia, jotta niihin pystyttäisiin tarvittavilta osin varautumaan.

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

Esityksen mukaan maakunnan päätöksenteon itsehallinnollinen liikkumavara ja suorilla vaaleilla valitun valtuuston asema on muodostumassa huomattavasti kunnallista itsehallintoa heikommaksi. Osaltaan tähän vaikuttaa maakuntien rahoitusratkaisu, rahoituksen perustuminen valtion rahoitukseen, joka edellyttää tiukkaa valtion ohjausta. Lisäksi aluejaon perustuminen 18 maakuntaan jättää osan maakunnista resursseiltaan niin heikoksi, että erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien järjestäminen asukkaiden perusoikeudet turvaavalla yhdenvertaisella ja toisaalta kustannustehokkaalla tavalla edellyttää laajaa maakuntien yhteistyötä. Palvelujen turvaamiseksi ehdotetaan myös vahvistettavan valtion mahdollisuutta ohjata maakuntien vastuulle kuuluvaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Valtioneuvosto vahvistaisi joka neljäs vuosi strategiset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollolle, jotka maakuntien pitäisi ottaa huomioon omassa toiminnassaan ja valmistellessaan maakuntien yhteistyösopimusta. Valtioneuvosto voisi antaa maakuntia sitovia hallintopäätöksiä yhteistyösopimuksen sisällöstä, palvelurakenteesta, laajakantoisista ja merkittävistä investoinneista sekä tietohallinto- ja tietojärjestelmäpalvelujen toteuttamisesta.

Valtion ohjaus on perusteltua julkisen talouden ja palveluihin liittyvien perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta. Sen sijaan esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 19 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston toimivalta päättää muun muassa maakunnan palvelujärjestelmän kehittämisestä ei ole esityksessä riittävän tarkkarajaisesti määritelty suhteessa itsehallinnollisten maakuntien päätöksentekoon.

Edellä mainitun lisäksi maakuntien itsehallinnollisen päätöksenteon alaa kaventaa ehdotettu sääntely palvelujen tuottamisen organisoimisesta maakunnissa. Laissa säädettäisiin varsin yksityiskohtaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamisen organisaatiosta kuten oman tuotannon erottamisesta itsenäisen oikeushenkilön maakunnan palvelulaitoksen vastuulle ja maakunnan omasta organisaatiosta erillisen johdon alaisuuteen. Tavoitteena oleva oman tuotannon kustannusten läpinäkyvyys ja puolueeton arvioitavuus suhteessa muihin palvelutuottajiin olisi toteuttavissa myös maakunnan demokraattisen päätöksenteon turvaavalla sekä hallinnollisesti kevyemmällä tavalla. (tästä tarkemmin kysymyksessä 7) Maakunnan oman palvelutuotannon organisointimuoto pitäisi jättää maakuntien itsehallinnollisen päätöksenteon varaan. Maakunnalla järjestäjänä tulisi olla mahdollisuus päättää tuotannon organisoinnista toiminnallisesti perustellulla ja myös alueelliset erityispiirteet huomioon ottavalla tavalla.

Kysymyksiä maakuntalaista

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

Maakuntalain tulee maakunnan toiminnan ja talouden yleislakina turvata ennen muuta maakunnan päätöksenteon perustuminen vaaleilla valitun valtuuston päätösvaltaan sekä asukkaiden vaikuttamismahdollisuudet. Maakunnan tehtäviä koskeva substanssilainsäädäntö on tässä vaiheessa vasta valmisteilla, eikä sitä kaikelta osin ole voitu arvioida suhteessa maakuntalain yleissäännöksiin. Tällöin uhkana on se, että jatkossa maakunnan tehtäviä koskevassa erityislainsäädännössä säädetään maakuntalakia huomattavasti yksityiskohtaisempaa maakuntia velvoittavaa sääntelyä ja että sääntely eroaa sektoreittain. On myös mahdollista, että eri ministeriöt pyrkivät säätämään omasta ohjaus- ja neuvottelumenettestään rahoitukseen liittyen. (ks. lisäksi edellä kysymys 3; demokratian kohdalta ongelmia)

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

Maakuntalain 6 §:n 1 momentissa säädetään ne maakunnan tehtäväalat, joihin sisältyvät tehtävät maakunnan on hoidettava. Näitä tehtäväaloja on 25. Pykälän 2 momentissa puolestaan säädetään niistä maakunnan tehtäväaloista, jotka maakunta voi hoitaa. Näitä tehtäväaloja on 6. Tarkoituksena on, että edellä mainittuihin tehtäväaloihin kuuluvista tehtävistä ja niitä koskevasta toimivallasta säädetään asianomaisia tehtäviä koskevassa erityislainsäädännössä.

Maakuntalain edellä mainittu säännös, jonka tarkoituksena on kuvata maakunnan tehtäväalat yleisellä tasolla, määrittelee tosiasiaissa pikemminkin hyvin yksityiskohtaisesti ja kaasuistisesti maakunnan tehtävät. Hyvän lainvalmistelun kannalta tällainen ratkaisu ei välttämättä ole paras mahdollinen. Yleensä maakuntalain kaltaisissa viranomaisen hallintoa, taloutta ja toimintaa koskevissa yleislaeissa ao. viranomaisen tehtävä- tai toimialat määritellään yleisellä tasolla, joka antaa yksityiskohtaista sääntelyä paremmat ja joustavammat mahdollisuudet ottaa huomioon ao. viranomaisen toiminnan kehittämis- ja muutostarpeet. Tällainen sääntelytapa mahdollistaa myös samalla tehtäväalalla toimivien viranomaisten toimivaltarajojen määrittelyn selkeämmin ja helpommin, koska asia voidaan kokonaisuudessaan ratkaista erityislainsäädännössä. Myös säädöshuollon kannalta yleinen sääntelytapa on yksityiskohtaista sääntelyä parempi ratkaisu, koska mahdollisissa muutostilanteissa muutettavia säädöksiä on vähemmän. Tämän vuoksi olisi syytä arvioida, tulisiko maakuntalain 6 §:n sääntelytapaa jatkovalmistelussa muuttaa yleisemmän tehtäväalasääntelyn suuntaan.

Maakuntalain 6 §:n mukaan maakunta hoitaa tai voi hoitaa vain sille laissa erikseen säädettyjä tehtäviä eikä sillä ole samankaltaista yleistä toimialaa kuin kunnilla on kuntalain mukaan. Ottaen huomioon maakuntien rahoitus pohjan on perusteltua, ettei maakunnille olla säätämässä tällaista yleistä toimialaa. Lausunnolla olevan maakuntien rahoituslain nojalla myönnettävä yleiskatteellinen rahoitus kohdistuisi kaikkiin 6 §:n tehtäviin. Tämän osalta olisi jatkovalmistelussa vielä syytä arvioida, pitäisikö lakiehdotuksia tai niiden perusteluja tarkentaa sen osalta, että maakuntalain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tehtäviä voitaisiin hoitaa vain, jos niihin käytettävät resurssit eivät vaarantaisi 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamista taikka muutoin selkeyttää maakuntalain 6 §:n 1 ja 2 momentin eroja suhteessa maakuntien rahoituslakiin.

Lausunnolla oleva luonnos hallituksen esitykseksi ei myöskään sisällä maakunnille siirrettäviä tehtäviä koskevien erityislakien muutoksia. Hallituksen esitys näistä muutoksista on valmistelussa ja esitysluonnoksen on tarkoitus valmistua vuoden 2017 tammikuun loppuun mennessä. Tämän johdosta ei vielä ole mahdollista ottaa kantaa siihen, onko maakunnille esitetty tehtäväkokonaisuus uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen.

6. *Maakuntalain 5 luvussa säädetään maakunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista. Ovatko osallistumisoikeudet turvattu esityksessä riittävällä tavalla?*
- a. **kyllä**
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. ei kantaa (avotila)

Sääntely on tarkoituksenmukaista. Maakuntien perustamisen myötä kuntalaisten kannalta keskeisiä tehtäviä siirtyy pois paikallisen päätöksenteon piiristä. Kuntalaiset eivät maakuntien perustamisen jälkeen voi näiltä osin enää vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon kunnan kautta. Siksi on välttämätöntä, että maakuntalain säännökset turvaavat ja luovat edellytykset asukkaiden yhdenvertaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle maakuntien toiminnassa. On perusteltua, että asukkaiden osallistumista ja vaikuttamista koskevat keskeiset säännökset sisältyvät maakuntalakiin, jolloin ne koskevat kaikkea maakunnan toimintaa.

7. *Maakuntalain 9 luvussa säädetään maakunnan palvelulaitoksesta. Onko siitä esitetty säädettäväksi tuottamisen organisoinnin näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?*
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei (avotila)
 - e. **ei kantaa**

Palvelulaitosta koskeva sääntely ei ole ongelmaton. Palvelulaitoksen päätöksenteon piiriin siirtyisi tosiasiallisesti merkittävä osa maakunnan järjestämistä vastuuseen kuuluvasta päätösvallasta ja samalla sen käyttämiseksi välttämättömästä osaamisesta. Tuotannon erottamisen myötä keskeinen päätöksenteko eroaa muodollisesti erilliseen oikeushenkilöön, mikä voi vaikeuttaa tosiasiallisesti maakunnan mahdollisuuksia kantaa järjestämistä vastuutaan. Käytännössä vastaavasta järjestelystä on kokemusta kunnista tilaaja-tuottajamalleista, joiden on todettu aiheuttavan muun muassa järjestäjän asiantuntemuksen kapenemista, päällekkäistä hallintoa, epäselvyyttä vastuusuhteissa sekä kustannusten nousua.

Edellä kysymyksen 3 kohdalla on kuvattu palvelulaitossääntelyn maakunnan itsehallintoa kaventavaa vaikutusta. Ehdotettu sääntely kaventaa olennaisesti maakunnan mahdollisuutta päättää itsehallintonsa nojalla järjestämisvastuulleen kuuluvien palvelujen tuottamisen organisoimisesta. Sääntelyn tavoitteena oleva tuotannon läpinäkyvyys ja vertailtavuus sekä perustuminen ammattijohtoon olisivat toteutettavissa myös muilla keinoilla, joiden toteutus voitaisiin jättää maakunnan omaan päätösvaltaan. Esimerkiksi kunnallista liikelaitossääntelyä vastaava järjestely olisi mahdollinen. Kunnalliset liikelaitokset vastaavat palvelutuotannosta kunnanvaltuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden sekä sitovien tulo- ja menomäärärahojen puitteissa olematta kuitenkaan kunnasta erillisiä oikeushenkilöitä. Kunnallisilla liikelaitoksilla voi olla myös palvelulaitokselle ehdotettuja tehtäviä vastaavia viranomaistehtäviä.

Ehdotuksessa ei sisälly riittävää sääntelyä kansanvallan toteutumisesta palvelulaitoksessa. Myöskään palvelulaitoksen tehtäviin liittyvän julkisen vallan käyttämistä palvelulaitoksen viranomaisten toiminnassa ei ehdotuksessa kuvata riittävällä tasolla. Ehdotuksen mukaan palvelulaitos ei olisi suoraan vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden poliittisessa ohjauksessa, vaan itsenäistä oikeushenkilöä johtaisi ammattihallitus. Kansanvallan ja demokratian toteutumiseksi vaaleilla valitun maakuntavaltuuston vaikutusvaltaa suhteessa palvelulaitokseen tulisi vahvistaa tarkentamalla säännöksiä tältä osin. Maakunnan ja palvelulaitoksen tehtävien jakoa tulisi vielä tarkentaa, ehdotettu säännös, 54 §, jää vielä epäselväksi. Maakunnan vastuusta laitoksen toiminnan reunaehdoista koskien järjestämisvastuun toteuttamista tulisi säännöksessä kuvata täsmällisemmin. Lisäksi maakunta- ja laitospuolelta koskevaa sääntelyä tulisi kehittää säätämällä palvelulaitoksen johtamisesta, konserni- ja omistajaohjauksesta ja niiden alisteisesta suhteesta maakunnan ohjaukseen ja maakuntastrategian toteuttamisesta palvelulaitoksen johtamisessa. Mikäli laitosta johtaa ammattijohto, ei ole tarkoituksenmukaista säätää sen asemasta luottamustoimielimiä vastaavalla tavalla (esim. luottamuspuolasta johtuva erottamismenettely). Virkavastuun toteutumisesta palvelulaitoksessa tulisi säätää erikseen muuttamalla rikoslain tätä koskevia 40 luvun säännöksiä.

Palvelulaitosta koskeva sääntely ei myöskään perustu mihinkään olemassa olevaan toimivaan malliin, vaan kyse on kokonaan uudentyyppisestä järjestelystä. Sääntelyn käytännön toimivuudesta ei ole riittävästi varmuutta erityisesti ottaen huomioon uudistuksen mittaluokka ja palvelulaitoksen vastuu perusoikeuksien toteutumisen kannalta erittäin merkittävien palvelujen tuottamisesta. Sen lisäksi, että palvelulaitosta koskevaa sääntelyä ei voida pitää toiminnallisesti eikä maakunnan itsehallinnon näkökulmasta riittävän perusteltuna, sääntely ei myöskään toteuta uudistuksen tavoitetta selkeästi ja yksinkertaisesti hallinnosta.

Tuotantotehtävien eriyttäminen erilliselle julkisoikeudelliselle laitokselle, jonka ohjaus ja valvonta kuuluvat palvelulaitoksen hallitukselle ja jota maakunta ohjaa tavoitteiden sekä suunnittelu- ja tilinpäätöstietojen kautta saattaa aiheuttaa eriytymistä myös tietohallinnon ja tieto- ja viestintätekniisten ratkaisujen ja palvelujen osalta. Erityisesti mikäli ainoastaan vain osa maakunnille siirtyvistä tehtävistä organisoidaan palvelulaitosrakenteeseen.

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**
 - ei (avotila)
 - ei kantaa (avotila)
 - ei pääosin (avotila)

Esitykseen sisältyvät säännökset valtion ja maakuntien neuvottelumenettelystä sekä investointien ohjauksesta vaativat edelleen selkeyttämistä. Sekä neuvottelumenettely että investointien ohjaus ovat kytköksissä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin. Esitysluonnoksessa esitetystä muodostaan kyseisten lakien säännökset ovat jossain määrin keskenään ristiriidassa.

Investointien yhteen sovittamista koskevia säännöksiä tulisi sovittaa yhteen muun muassa käytettävän terminologian osalta. Lisäksi asetuksenantovaltuuksien päällekkäisyys taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävien sekä laajakantoisten investointien määrittelyn osalta tulisi poistaa. Taloudellisesti merkittävien tai muutoin laajakantoisten investointien määrittelyn tulisi kuulua valtiovarainministeriön esittelyyn. Muutenkin asetuksentasoinen ohjaus tulisi pitää selkeänä ja yksinkertaisena, turhia poikkeuksia välttämällä.

9. *Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.*

* Maakuntien rahoitusmalli eli rahoituksen perustuminen valtionrahoitukseen on lähtökohdallisesti haastava ohjauksen kannalta. Ilman verotusoikeutta taloudellisen ohjauksen tarve valtion taholta on välttämättä suurempi kuin tilanteessa, jossa maakunnilla olisi verotusoikeus. Viimesijainen rahoitusvastuu ei ole toiminnan järjestämistä vastaavalla taholla eli maakunnilla. Siten maakunnan kannustimet kustannustehokkuuteen toiminnassaan ovat heikot. Viimesijaisen rahoitusvastuun omaavalla valtiolla on kuitenkin vain rajalliset keinot vaikuttaa maakuntien toimintaan ja taloudenhoitoon.

Rahoitusmallin vuoksi maakunnan taloudenhoitoa ja toimintaa on esityksessä pyritty säätelemään sängen yksityiskohtaisesti, mikä osaltaan on kaventanut maakunnan itsemääräämisoikeuden alaa. Myös maakunnan talouden tasapainovaade sekä arviointimenettelyn kriteerit saattavat osoittautua joidenkin maakuntien kannalta ongelmallisiksi ja muodostaa riskin, että eräät maakunnat ovat toistuvasti arviointimenettelyssä. On kuitenkin huomattava, että kaikki muutkin rahoitusvaihtoehdot sisältävät saman ongelman eri muodossa. Jos maakunnilla olisi verotusoikeus, saattaisi niiden talouden tasapaino perustua julkisen talouden kokonaisuuden näkökulmasta aivan liian korkealle meno- ja veroastetasolle.

* Maakunnan ja kunnan tehtävät tulevat väistämättä sivuamaan toisiaan. Erityisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvissä tehtävissä kunnan ja maakunnan välisen toimivan yhteistyön rakentaminen on välttämätöntä. Yhteistyön onnistuminen ja toimivuus on kuitenkin käytännössä erittäin suurelta osin riippuvainen paikallisista ja alueellisista ratkaisuista.

* Esitys tulee muuttamaan huomattavalla tavalla tukipalveluiden roolia ja asemaa myös kunnissa. Esimerkiksi kuntien ja sairaanhoitopiirien välille on erityisesti viime vuosien aikana kehitetty yhteisiä tukipalvelujärjestelmiä – ja yhtiöitä esimerkiksi ruokahuoltoon, siivoukseen ja kiinteistönhuoltoon. Tällaiset tehokkaasti toimiviksi saadut toiminnot tulisi voida säilyttää myös uudessa järjestelmässä. Valtakunnallisten, maakuntien yhdessä omis-

tamien tukipalveluyhtiöiden perustaminen ei saisi johtaa tilanteeseen, jossa kaikki toimivat paikalliset ratkaisut puretaan, vaan niiden toiminnan jatkuminen tulisi mahdollistaa.

* Tiedonhallinnan ja tietohallinnon osalta maakunnan järjestämistehtävien ja tuottamistehtävien eriyttäminen lakiluonnoksessa esitetyllä tavalla aiheuttaa tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämiseen liittyviä ongelmakohtia, joiden vaikutuksia tulisi arvioida jatkovalmistelussa. Esimerkiksi maakunnan tietohallinnon sekä maakuntalakiehdotuksen 16 luvussa tarkoitettujen maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten palvelutarjonnan, tehtävien sekä resurssitarpeen suunnittelu oikein mitoitettuna on haasteellista eikä maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukselle asetettujen tavoitteiden vaatimien investointien mitoitusta voida kovin tarkasti arvioida. Maakuntien tietohallinnon sekä palvelukeskusten mahdollisuus tarjota palveluja kilpailutilanteessa markkinoilla oleville maakuntien palvelulaitosten tytäryhteisöille vaikuttaa olennaisesti tulevien palvelumallien ja investointien tarpeeseen. Mikäli valinnanvapauden piiriin siirtyy käyttäjävolyymiltään merkittäviä palveluja, eikä valtiontuki- ja kilpailulainsäädännön rajoitukset mahdollista julkisin varoin tuotettujen palvelujen tarjoamista markkinaehtoisesti toimiville tahoille, vähentää tämä julkisin varoin toteuttavien investointien määrärahatarvetta.

* Jatkovalmistelussa tulisi arvioida maakuntien yhteisten palvelukeskusten ja niiden tehtävien säätämistä koskevan asetuksenantovaltuuden osalta suhdetta osakeyhtiölain sääntelyyn ja sen mukaiseen ohjausrakenteeseen. Palvelukeskusten tehtäväalan rajaamiseen sääntelyssä tarkkarajaiseksi saattaa pikemminkin tulevaisuudessa haitata niiden kehittymistä tavoitteita vastaavaksi. Kun tässä vaiheessa ei ole vielä kaikilta osin tiedossa palvelukeskusten palvelut tai niiden suhteet toisiinsa, olisi yleisempi sääntelytapa, jossa luodaan vain edellytykset palvelukeskusten perustamiselle omistajiensa ohjaukseen, tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto.

* Jatkovalmistelussa olisi hyvä arvioida, pitäisikö palvelukeskusten käyttövelvoitteen perusteena olla ylimaakunnalliset toiminnalliset tai taloudelliset syyt, yhtenäiset tieto- tai muut tekniset ratkaisut taikka muut edellä oleviin verrattavat objektiiviset syyt, joiden osalta valtakunnalliset ratkaisut olisivat kokonaisuuden kannalta perusteltuja. Ehdotetussa sääntelyssä jää myös epäselväksi menettely, jolla käyttövelvoitteesta poikkeaminen vahvistetaan.

Kysymyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista:

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?*

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

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

Maakuntajaosta ja maakuntien lukumäärästä johtuen kaikilla alueilla ei ole riittäviä resursseja palvelujen järjestämiseen, mikä pakottaa väistämättä yhteistyörakenteisiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain tarkoittaman sopimusperustaisen yhteistyöalueen tehtävät ja vastuut ovat jossain määrin epäselvät, vaikka sillä on merkittävää lakisääteistä vastuuta investointisuunnitelman, koulutuksen, tutkimuksen ja kehittämistoiminnan toteuttamisessa, sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan ja sähköisten palvelujen kehittämisessä, asiakas- ja potilastietojen käytön yhteensovittamisessa sekä alueellisen kokonaisarkkitehtuurin määrittelyssä.

Maakunnan tehtävien siirto lailla tai sopimuksella toiselle maakunnalle säilyttää selkeän vastuun tehtävien järjestämisestä ja valvonnasta aina yhdellä maakunnalla, mutta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain tarkoittama sopimusperustainen yhteistyörakenne, yhteistyöalue on ongelmallinen tehtäviensä ja niihin liittyvien vastuiden osalta. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen 16 §:ssä esitetyt yhteistyöaluetasoiset tehtävät vastaavat sisällöltään pitkälti voimassa olevan terveydenhuoltolain (1326/2010) 33 §:ssä säädettyjä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhteistyötä muun muassa terveydenhuollon tietojärjestelmien yhteensovittamisessa. Lakiehdotuksessa jääkin epäselväksi miten maakuntien yhteistoimintaan sisältyvät investointeja, kehitystyön toteutusta sekä tietojen käytön yhteensovittamista koskevat tehtävät oleellisesti parantaisivat nykytilannetta muuten kuin terveydenhuollon yksiköiden lukumäärän vähentymisen kautta.

Maakuntien investointisuunnitelmaa koskevaa järjestämislain 16 §:n sääntelyä on tarpeen sovittaa yhteen maakuntalain 12 §:n sääntelyn kanssa. Yhteistyösopimuksessa maakunnat hyväksyvät yhteistyöalueen investointisuunnitelman ja yhteisen esityksen laajakantoisista investoinneista. Esitys laajakantoisista investoinneista päivitetään vuosittain ja toimitetaan toimivaltaisille ministeriöille. Esitykset sovitetaan yhteen julkisen talouden suunnitelman valmisteluun liittyvässä menettelyssä valtioneuvoston päättämäksi maakuntien investointisuunnitelmaksi.

Maakuntien investointien ohjauksen muodostamisessa tulisi keskittyä yleistä ohjausta koskevaan sääntelyyn yksityiskohtien ja poikkeusmenettelyjen sijasta. Lakiehdotuksissa esitetyt investointisuunnitelmat tulisi viedä yhtenä kokonaisuutena valtioneuvoston päätettäväksi, päätöksenteon tarvitseman kokonaiskuvan muodostamiseksi (sosiaali- ja terveydenhuolto muodostaa maakunnan toiminnasta merkittävän osan, jonka vuoksi sen erottamiselle maakunnan muista investoinneista ei ole tarkoituksenmukaista). Investointisuunnitelmien käsittely yhtenä kokonaisuutena tarkoittaisi sääntelyteknisesti sitä, että maakuntalaissa säädetäisiin investointisuunnitelmien sisällön ja muodostamisen yleisistä edellytyksistä ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaisissa sisältöä tarkennettaisiin tarvittaessa vain sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnallisesti merkittävien investointien kriteerien osalta. Ehdotetulla sääntelytavalla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen 19 §:ssä esitetty erillinen menettely valtioneuvostotasolla tehtävistä investointipäätöksistä olisi mahdollista poistaa.

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 toteutu-*

minen ja toimittava integraation edellyttämässä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Ovatko säännökset riittäviä asiakaslähtöisen integraation toteutumiseksi?

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

Esitys jättää jossain määrin avoimeksi maakunnan mahdollisuudet varmistaa integraation toteutuminen.

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

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

Valtion ohjauksen vahvistaminen on perusteltua julkisen talouden ja palveluihin liittyvien perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta. Kuitenkaan erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 19 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston toimivalta päättää muun muassa maakunnan palvelujärjestelmän kehittämisestä ei ole esityksessä riittävän tarkkarajaisesti määritelty suhteessa itsehallinnollisten maakuntien päätöksentekoon. Ehdotetun sääntelyn perusteella sosiaali- ja terveysministeriöllä on varsin laaja oikeus puuttua toimialan yleisen ohjauksen lisäksi yksittäisiin maakuntien päätöksiin. Malli edellyttää varsin laajaa osaamista ja sen turvaavaa virkakoneistoa ministeriöltä, eikä välttämättä ota riittävästi huomioon järjestämisvastuullisten maakuntien asiantuntemusta alueen asukkaiden tarpeista ja muista alueellisista erityispiirteistä.

Lakiehdotuksen 19 §:ssä ehdotettu maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien ohjausmalli on ongelmallinen tavoitteensa osalta. Sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien toiminnallisista vaatimuksista säännellään yksityiskohtaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007, asiakastietolaki) 5 a luvussa. Asiakastietolain 19 a § sisältää myös valtuutussäännöksen, jonka mukaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitos voi tarvittaessa antaa tarkempia määräyksiä olennaisten vaatimusten sisällöstä. Asiakastietolain muodostaman toimivallan puitteissa Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos on antanut yksityiskohtaiset määräykset sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien olennaisista tietoturva-vaatimuksista (määräys 1/2015) sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien toiminnallisista vaatimuksista (määräys 2/2016). Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen 19 §:ssä ei ole esitetty perusteita sille, miten pykäläehdotuksen toiminnalliset vaatimukset eroavat asiakastietolain nojalla annetuista vaatimuksista tai sitä miten esitetyn sääntelyn tuominen järjestämislakiin parantaisi tietojärjestelmien ohjausta. Päällekkäisen sääntelyn välttämiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiehdotuksen 19 §:ään sisältyvä sääntely tietojärjestelmien muuttamisesta ja hankinnasta tulisi poistaa.

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

Ks. kysymys 7 palvelulaitoksesta

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 tarkoitettun laajan valinnanvapauden piirissä. Onko ratkaisu tarkoituksenmukainen?*
- a. kyllä (avotila)
 - b. kyllä pääosin (avotila)
 - c. ei pääosin (avotila)
 - d. ei
 - e. **ei kantaa**

EU-kilpailuoikeuden perusteella on välttämätöntä, että kilpailutilanteessa markkinoilla oleva toiminta on yhtiötettävä. Se, että tehtävä siirretään hoidettavaksi kilpailutilanteessa markkinoilla, johtuu kuitenkin hallituksen 5.4.2016 tekemästä linjauksesta, jonka mukaan markkinat avataan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa tai maakuntalaissa ei ole vielä kyetty määrittelemään sitä ohjausjärjestelmää, joka on välttämätön luoda, jotta maakunta voisi kantaa sille annetun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun. Tämän vastuun keinot on välttämätöntä määritellä, jotta ehdotus täyttää perustuslain reunaehdot sekä toteuttaa uudistukselle asetetut tavoitteet eli integraatiotavoitteen sekä 3 mrd kustannusten hillintätavoitteen. Koska esityksestä puuttuvat nämä säännökset, esityksen perustuslaillisuutta tai tarkoituksenmukaisuutta ei voida vielä arvioida.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain ja maakuntalain osalta on epäselvää, sovelletaanko maakuntalain yhtiöittämisvelvollisuutta ja SGEI-säännöstä myös sosiaali- ja terveydenhuollon tuottamisen ja järjestämisen erottamiseen ja yhtiöittämisvelvollisuuteen eli onko sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain yhtiöittämisvelvollisuussäännös erityissäännös suhteessa maakuntalakiin. Yhtiöittämisvelvollisuuden näkökulmasta olisi selvintä, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa viitattaisiin siihen, että maakuntalain yhtiöittämispoikkeussäännöksiä voitaisiin soveltaa myös sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa ehdotetaan säädettäväksi, että ns. markkinapuutetilanteissa valinnanvapausjärjestelmään kuuluvissa palveluissa palveluvastuu olisi lain perusteella palvelulaitoksella. Koska EU-oikeudessa säädetään erityisestä menettelystä, miten markkinapuute todetaan ja miten esim. korvaus voidaan maksaa, valtiovarainministeriö esittää harkittavaksi, voitaisiinko ainakin menettelyn osalta viitata maakuntalain SGEI-sääntelyviittaukseen. Tämä tarkoittaa, että markkinapuutetilanteissa palvelujen järjestäjänä ei välttämättä toimisi palvelulaitos. Markkinapuutetilanteissa olisi tarkoituksenmukaisempaa, että palvelutuotantovelvoite voitaisiin antaa palvelulaitoksen yhtiölle tai muulle valinnanvapausjärjestelmän tuottajalle. Jos markkinapuutetta ei voida hoitaa tätä kautta, vasta tämän jälkeen olisi tarkoituksenmukaista, että palvelulaitos voisi vastata markkinapuutepalveluista.

16. *Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista.*

* Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja järjestävien tahojen määrää ehdotetaan laskettavaksi 18:aan. Järjestäjätahojen määrän lasku on myönteinen asia.

* Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 31 §:ssä säädettäisiin palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden turvaamista koskevasta arviointimenettelystä ja sen perusteella laadittavasta selvityksestä. Pykälän 1 momentin mukaan selvityksessä tarkastellaan sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetta, saatavuuden ja laadun toteutunutta ja arvioitua tulevaa kehitystä sekä näiden suhdetta julkisen talouden kehitykseen. Valtiovarainministeriö esittää, että säännöksestä poistettaisiin laadun arviointi (ts. laadun toteutunut ja arvioitu tuleva kehitys), koska kyse on sellaisesta tekijästä, joka ei ole objektiivisesti arvioiden selkeästi mitattavissa. Jos muotoilu säilytetään säännöksessä, jatkovalmistelussa tulisi kyetä selvittämään, miten laatua objektiivisesti arvioiden mitataan. Tarkasteltavien kriteerien valintaa ja määrittelyä koskeva ongelma ja jatkovalmistelun tarve koskee koko 31 §:n selvityksen laadintaa. Jotta palveluiden saatavuutta ja rahoituksen riittävyyttä voidaan objektiivisesti arvioida, tulisi kyetä määrittelemään, mistä ja miten arviointitieto kerätään, mitä tekijöitä arvioidaan ja miten hyväksyttävän tai puutteellisen toiminnan taso määräytyy. Ks. lisää kysymys 30.

Kysymyksiä voimaanpanolaista:

17. *Kysymykset 17 ja 18 on osoitettu vain kunnille*

-

19. *Väliaikaishallinnosta sekä väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävistä ja toimivallasta säädetään voimaanpanolain 2 luvussa. Onko väliaikaishallinnosta säädetty riittävällä tavalla?*

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

Voimaanpanolain 6 §:ssä säädettäisiin väliaikaisen valmistelutoimielimen asettamisesta ja kokoonpanosta sekä maakuntien liittojen vastuista tukea toimielimen toimintaa. Pykälää ja sen yksityiskohtaisia perusteluja tulisi tarkentaa siten, että niistä kävisi ehdotettua täsmällisemmin ilmi toimielimen jäsenten virkamiesoikeudellinen asema ja heiltä vaadittava asian- tuntemus, toimielimen suhde maakunnissa tapahtuvaan uudistuksen muuhun valmisteluun sekä toimielimen mahdollisuudet palkata maakuntaan henkilöitä virka- tai työsopimussuhteeseen avustamaan toimielintä sen tehtävien hoitamisessa ja näiden henkilöiden virkamiesoikeudellinen asema.

Voimaanpanolain 7 §:ssä säädettäisiin väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävistä ja toimivallasta. Pykälän 3 momentissa sopimustoimivallan rajoituksille ehdotettuja määräaikoja tulisi pidentää niin, että ne antaisivat valmisteluvastuun siirtyessä maakunnille ja niiden varsinaisille toimielimille maaliskuussa 2018 riittävästi aikaa selviytyä vuoden 2019 alkuun mennessä maakuntahallinnon käynnistämiseen liittyvistä tehtävistä ja että säännöksessä tarkoitetut sopimukset mahdollistaisivat sen, että maakunnat voisivat jatkaa sopimusten voimassa oloa määräaikaaisesti ilman uusia hankinta- tai sopimusmenettelyjä. Lisäksi pykälän 4 momentin perusteluja tulisi täsmentää siten, että valmistelutoimielin voisi tarvittaessa päätöksenteon ja vastuiden selkiyttämiseksi vahvistaa itselleen työjärjestyksen, koska maakunnalla ei vielä tässä vaiheessa ole hallintosääntöä.

Väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävät ja sen mahdollisuudet rekrytoida tai hankkia markkinoilta tehtäviensä toteuttamisessa tarvittavaa osaamista sääntelyn rajoituksineen saattaa muodostua ongelmalliseksi. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida mahdollistaako ehdotettu sääntely riittävän osaamisen hankinnan ja käytettävissä olon väliaikaisten valmistelutoimielinten aloittaessaan työtään.

Lakiehdotuksen 7 §:ssä on listattu valmistelutoimielimen tehtävät ja toimivalta, mutta siinä ei edellytetä, että maakuntien valmistelussa ja toiminnan perustamisessa noudatettaisiin yhtenäisiä toimintatapoja. Voimaanpanolakiehdotuksessa ei ole myöskään sääntelyä, joka velvoittaisi tai antaisi valtiolle toimivallan ohjata tai valvoa maakuntien toiminnan käynnistämistä. Tämä saattaa johtaa esimerkiksi siihen, että hallinto- ja palvelutehtävien hoitamista tukevat tieto- ja viestintätekniset järjestelmät voivat alusta alkaen kehittyä erilaisiksi.

Valmistelutoimielimellä on ehdotetun lain mukaan laaja tietojen saantioikeus ja viestintävastuu asukkaille, mutta ei velvollisuutta antaa tietoja valtiolle. Valtionvarainministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia määräyksiä selvityksen sisällöstä, mutta asetus voi koskea vain kuntayhtymiä ja vain selvityksen sisältöä. Perustelujen mukaan asetuksenantovaltuutuksen tavoitteena on varmistaa, että selvitykset annetaan mahdollisimman yhdenmukaisina kustakin maakuntiin siirrettävästä kuntayhtymästä. Asetuksenantovaltuus voisi koskea kaikkia tietojen antajia, tietojen rakennetta ja sisältöä. Mikäli lakiehdotuksessa olisi säännös, joka velvoittaisi valtion ohjaamaan väliaikaisen valmistelutoimielimen toimintaa, olisi laissa mahdollisuus säätää valmistelutoimielimelle velvollisuudesta antaa tietoja myös valtiolle.

Laissa säädetään maakunnalle siirrettyjen kiinteistöjen siirtämisestä valtakunnalliselle kiinteistöosakeyhtiölle. Muiden osakeyhtiöiden, esim. ICT-palvelukeskuksen osalta ei säädetä mitään. Voimaanpanolakiehdotuksessa ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi, että osa ICT-palvelukeskuksen osakkeista jää valtion omistukseen, jotta palvelukeskus voisi tuottaa palveluja myös valtiolle. Ehdotuksesta jää kuitenkin epäselväksi, mitä palveluja palvelukeskus tuottaa valtiolle ja miten kyseinen tuotanto järjestetään esim. suhteessa Valtoriin.

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**
 - kyllä pääosin (avotila)
 - ei pääosin (avotila)
 - ei (avotila)
 - ei kantaa (avotila)

Ratkaisu ehkäisee kokonaisveroasteen nousemista ja turvaa veronmaksajan asemaa.

22. Jos vastasitte edelliseen kysymykseen *ei tai ei pääosin*, millä tavoin omaisuusjärjestelyt pitäisi toteuttaa?

-

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

Kokonaisveroasteen nousun estämiseksi ja yksittäisen veronmaksajan näkökulmasta veroprosenttien rajoittamista on pidettävä pääosin perusteltavana. Kuntatalouden rahoituksen näkökulmasta veroprosenttien määräaikainenkin rajoittaminen saattaa olla joissakin tilanteissa ongelmallista. Näitä mahdollisia ongelmia lieventää kuitenkin rajoittamisen määräaikaisuus sekä se, että veroprosentin korottaminen on rajoitusaikanakin poikkeustilanteessa mahdollista.

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**

Yhtiöittämisvelvoitteen siirtymäaika on välttämätön mutta sidoksissa keskeisesti valinnanvapausjärjestelmän käyttöönottoon. Valtiovarainministeriö katsoo, että ehdotettu kaksi vuotta on minimi, mutta ottaen huomioon tasavertainen kilpailuasetelma siirtymäaika voisi olla pidempikin.

Maakuntien tai maakuntien palvelulaitosten perustamat yhtiöt tarvitsevat siirtymäajan myös järjestääkseen itselleen tukipalvelut, joita ne eivät voi kilpailuneutraliteetin vuoksi ostaa maakuntien yhteisiltä palvelukeskuksilta (maakuntalakiluonnos 124 §). Myös tämä tukee siirtymäajan pidentämistä.

25. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaanpanolaista.

* Voimaanpanolakiluonnoksessa esitetty aikataulu saattaa muodostua haasteelliseksi, sillä siinä ei ole riittävästi huomioitu maakunnan perustamisessa välttämättömiä toimia, jotka on tehtävä ennen tehtävien siirtämistä maakunnalle. Mikäli maakunta vastaanottaa sopimukset ja sitoumukset kunnilta ja kuntayhtymiltä samanaikaisesti kun se joutuu vastaanottamaan järjestämisvastuuseensa kuuluvat tehtävät, ei maakunnan hallinnassa ole riittävän aikaisessa vaiheessa sen tarvitsemia sopimuksia esimerkiksi tietojärjestelmien edellyttämien muutosten toteuttamiseksi.

* Voimaanpanolakiluonnoksessa esitetyt kuntien selvitysvelvoitteiden aikataulut ovat ongelmallisia muutokselle asetetun tavoitteen kanssa. Lakiehdotuksessa kuntien velvoitteena olisi kartoittaa siirtyvä omaisuus, sopimukset ja sitoumukset vuoden 2017 loppuun mennessä. Jos kaikki kuntien tällä hetkellä hallinnoimat sopimukset eivät ole siirrettävissä maakunnalle, jää uusien hankintasopimusten valmistelu ja tekeminen maakuntien vastuulle. Lakiluonnoksen mukaan maakunnalla olisi tähän tehtävään siirtyvien tehtävien osalta aikaa vuosi. Esimerkiksi maakunnan tehtäväalan sisältyvien tietojärjestelmien hankintaprosessien toteuttaminen vuodessa on epärealistista, erityisesti kun ei ole olemassa varmuutta siitä, omaako maakunta vuoden 2018 aikana hankintojen tarvitseman osaamisen ja resurssit. Lakiehdotukseen sisältyvissä kartoituksissa tulisikin korostaa erityisesti sopimusten siirrettävyyden selvittämistä, koska on todennäköistä, ettei kaikkia kuntien hallinnoimia sopimuksia voida siirtää maakunnalle. Tämän vuoksi voimaanpanolakiehdotuksen 23 §:ään olisi syytä sisällyttää vastaava valtuutussäännös kuin mitä lakiehdotuksen 19 §:ssä on, jotta valtiovarainministeriön asetuksella olisi mahdollista tarkentaa selvityksen sisältöä.

* Uudistuksen toteuttamisen aikataulu on erittäin tiukka. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen, valinnanvapauden toteuttamisen ja maakuntauudistuksen yhtäaikainen toteuttaminen saattaa muodostua erittäin haasteelliseksi. Tulisi harkita, pitäisikö henkilöstöjärjestelyjä ja omaisuusjärjestelyjä koskevissa säännöksissä antaa kunnalle ja maakunnalle hieman esitettyä enemmän liikkumavaraa. Kunnalla ja maakunnalla voisi olla mahdollisuus sopia joistakin asioista myös toisin. Esimerkiksi, jos kunta ja maakunta ovat yhtämieltä siitä, että jonkin toimitilan tai osittaisen henkilöstöresurssin ei ole perusteltua tai järkevää siirtää maakunnan haltuun edes siirtymäajaksi, kunta ja maakunta voisivat sopia asiasta.

* Voimaanpanolakiluonnoksen 40 §:n sisältöä tulisi vielä jatkovalmistelussa arvioida suhteessa hankintalain 10 §:ään ja uuden hankintalakiluonnoksen 15§:ään. Palvelukeskuksen, joka hankkii palveluja maakunnille itsenäisiltä kunnilta, kuntayhtymiltä ja yrityksiltä, joihin palvelukeskuksella ei ole mitään määräys- tai valvontavaltaa, on kilpailutettava hankinnat. Samalla tulisi tarkistaa voimaanpanolakiluonnoksen 38 §:n 2 ja 3 momentin johdonmukaisuutta palvelukeskusten omistuspohjan ja äänivallan osalta.

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

Ehdotuksessa maakunnille ei tulisi verotusoikeutta. Itsehallintoalueiden hyvän taloudenpidon edistäminen ilman alueiden omaa verotusoikeutta on kuitenkin vaikeaa. Mikäli maakunnilla olisi verotusoikeus, niillä olisi asukkaiden ja yritysten houkuttelemiseksi kannustin pyrkiä pitämään veroprosentti kohtuullisella tasolla ja näin hillitä sosiaali- ja terveydenhuollon (ja muita maakunnan toiminnan) kustannuksia.

Toisaalta, jos maakunnilla olisi verotusoikeus, verotuksen taso ei olisi täysin valtion kontrollissa ja riskinä saattaisi olla kokonaisveroasteen nousu. Toisaalta myös maakunnan verotusoikeuden puute saattaa johtaa kokonaisveroasteen nousuun, koska maakunnan kannustimet kulukuriin ovat pienemmät tilanteessa, jossa kustannuksista vastaa valtio. Näin ollen maakunnan verotusoikeus saattaisi toimia kannustimena kustannusten hillintään, kun kus-

tannusten kasvua ei olisi mahdollista siirtää valtion vastuulle vaan se johtaisi maakunnan veroasteen nostopaineisiin.

Ks. myös kysymys 9 ja 30

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?*
- kyllä** (avotila)
 - kyllä pääosin
 - ei pääosin (avotila)
 - ei (avotila)
 - ei kantaa (avotila)

Kokonaisveroasteen nousun hillitseminen sekä kustannusten kasvun taittuminen edellyttävät välttämättä sosiaali- ja terveydenhuollon menokasvun hillintää. Tämä johdosta maakuntien rahoitusta ja taloutta on jatkuvasti tarkasteltava ja pyrittävä nopeasti reagoimaan, mikäli maakuntien toiminnalle ja taloudelle asetetut valtakunnalliset tavoitteet eivät näyttäisi alkavan toteutua. Koska maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä on myös kyse perusoikeuksien toteutumisesta, saatetaan joutua myös tilanteeseen, jossa perusoikeuksien tasoa ja riittävyyttä joudutaan väistämättä arvioimaan. Lähtökohtaisesti maakunnilla pitäisi olla riittävät taloudelliset edellytykset selviytyä tehtävistään. Uudistuksen voimaantulo vuonna maakuntien rahoitus perustuu toteutuneisiin kustannuksiin eli lähtökohtaisesti maakunnilla on samat taloudelliset resurssit käytössään kuin mitä kunnilla on ollut sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä.

Valtion rahoituksen tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla maakunnilla on olosuhteista ja maakunnan asukkaiden palvelutarpeiden eroista huolimatta edellytykset toteuttaa lakisääteiset tehtävänsä. Rahoitusmallin valmistelun ja rahoituksen perusteena olevien laskennallisten kustannusten määräytymisperusteiden lähtökohtana on ollut yksinkertainen, mahdollisimman hyvin maakuntatasolla eri puolilla maata maakuntien toiminnan kustannusten keskeiset perusteet kattava malli.

Maakuntien rahoitusmalli perustuu osin tutkimustiedon perusteella tehtyihin olettimiin maakunnissa esiintyvistä palvelutarpeista, palvelujen käytön ja kustannusten selittäjistä, eikä sitä ole käytännössä kokeiltu, ja koska malli otetaan käyttöön samanaikaisesti tehtävien siirtyessä maakunnalle, on tiedostettu että on mahdollista, että eritasoisia ongelmia voisi aiheutua esimerkiksi uudistuksen toimeenpanovaiheen ennakoimattomista muutuskustannuksista tai yleensä organisaatiouudistuksen, rahoitusjärjestelmän ja palvelujärjestelmän muutosten sekä niihin liittyvien ohjausmekanismien yhteisvaikutuksena taikka maakuntien muiden tehtävien rahoitusvaikeuksien seurauksena. Tämän vuoksi lakiehdotukseen on sisällytetty rahoituksen tason korottamista tai yksittäisen maakunnan avustamisen mahdollistavia säännöksiä.

Jatkovalmistelussa tulisi edelleen arvioida, onko rahoitusmalli luotu sellaiseksi, että maakunnalla on riittävä vastuu osoittaa, miksi rahoituksen määräytymisperusteiden mukainen rahoitus ei ole ollut riittävää. Maakunnan tulisi selvittää, mitä se on tehnyt tehostaakseen toimintaansa ja turvataakseen peruspalveluiden saatavuuden. Erityisesti olisi korostettava, että jos maakunta hakee valtiolta lisärahoitusta sillä perusteella, että olemassa oleva rahoitus ei riitä peruspalveluiden turvaamiseen, tulisi olla maakunnan tehtävänä osoittaa, että kustannusten ylitys ei johdu tehottomuudesta.

Maakuntalain 16 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaan maakuntavaltuusto päättää palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista sekä maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvista palveluista perittävistä asiakasmaksuista. Tämä ratkaisu noudattaa kuntalain sääntelyä ja on sinänsä perusteltu, koska kyse on itsehallinnollisesta viranomaisesta. Maakunnille on kuitenkin tarkoitus siirtää tehtäviä myös valtion viranomaisilta, joiden suoritteiden maksuja koskevista yleisistä perusteista säädetään valtion maksuperusteissa (150/1992) ja viranomaisen suoritteiden varsinaisista maksuista hallinnonaloittain asetustasoisin säädöksin. Tämä on mm. turvannut sen, että hallinnon asiakkaita on kohdeltu yhdenvertaisesti siitä riippumatta missä päin maata maksullinen suorite on annettu. Lisäksi tämä on varmistanut sen, että maksut ovat perustuneet ns. omakustannusarvoon. Ainakin valtiolta maakunnille siirrettävissä tehtävissä saattaa myös tulevaisuudessa olla tarpeita noudattaa koko maassa yhdenvertaisia maksuperusteita. Myös omakustannusarvon toteutumisen varmistaminen on maakuntien kohdalla merkityksellinen seikka, koska niiden pääasiallisesta rahoituksesta vastaa valtio eikä niillä ole muita rahoituslähteitä. Tämän vuoksi jatkovalmistelussa tulisi harkita, onko tarvetta säätää lailla yhdenmukaiset ja yleiset perusteet maakuntien suoritteita koskevien maksujen määräytymiselle. Tämä ei estäisi sitä, että maakuntavaltuustot päättäisivät näiden perusteiden mukaisesti varsinaisista asiakas- ja käyttömaksuista.

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)

Tarvetekijöiden valinta perustuu käytettävissä ja hyödynnettävissä olleeseen tutkimustietoon ja osin aiemmin perustelluiksi todettuihin kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä käytettyihin kriteereihin. Valinta on pyritty tekemään tarkoituksena pitää rahoitusjärjestelmä mahdollisimman yksinkertaisena ja valitsemalla kriteereiksi parhaiten maakuntien kustannuksia selittäviä tekijöitä. Valmistelussa on kuitenkin tiedostettu tutkimusaineiston haasteet, minkä vuoksi mm. sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekerrointa määrittäviä kriteereitä tulisi arvioida kriittisesti kriteerien määräaikaistarkastusta tehtäessä.

Ehdotuksessa hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen jää kuntien tehtäväksi, mutta osa maakunnan rahoituksesta määräytyy hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toiminnan ja tulosten perusteella. On ongelmallista, että osa maakunnan rahoituksesta määräytyy sellaisen toiminnan perusteella, joka on osittain toisen toimijan vastuulla. Tehokas ennaltaehkäisy vaikuttaa väestön huono-osaisuuteen, sairastavuuteen ja kuolleisuuteen usein vasta vuosien kuluttua. Ennaltaehkäisy ja hyvinvointia ja terveyttä edistävien toimien painottaminen saattaa siis lyhyellä tähtämellä lisätä kustannuksia, vaikka pitemmällä tähtämellä syntyy säästöjä, jos osa raskaimmista (ja kalleimmista) toimista vältetään. Edelleen on huomattava, että osa tehokkaimmista ennaltaehkäisyn keinoista, esimerkiksi terveydelle haitallisten tuotteiden verotus, kuuluu valtion eikä maakuntien keinovalikoimaan. Ennaltaehkäisyn keinoista vain osa on maakuntien käytössä, ja esimerkiksi haitallisten tuotteiden verotus on niiden keinovalikoiman ulkopuolella. Hyvinvoinnin edistämisen kerrointa koskeva sääntely edellyttäne edelleen joiltain osin jatkovalmistelua.

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

30. *Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista.*

* Maakuntien täysi valtionrahoitus yhdistettynä maakuntien itsehallinnolliseen asemaan saattaa muodostua kustannusten hillinnän ja ohjauksen kannalta tulevaisuudessa haasteelliseksi. Asetelma on johtanut siihen, että valtion maakuntiin kohdistuvan ohjauksen ja toisaalta maakuntien arviointimenettelyn kriteerien tulee olla erittäin tiukat, jotta voidaan välttää valtion menojen hallitsematon kasvu. Samalla rahoituksen vaatima tiukka ohjausmalli on haasteellinen maakuntien itsehallinnollisen aseman ja erityisesti vaaleilla valitun maakuntavaltuuston päätösvalan kanssa.

* Maakuntien rahoituslakiluonnoksen 6 §:n muotoilua tulisi jatkovalmistelussa täsmentää. On hyvin vaikea arvioida, milloin menojen nousu korkeammiksi kuin laskennalliset kustannukset johtuu tarpeesta turvata peruspalvelujen saatavuus. Korkeampien menojen syynä voi olla palvelutuotannon tehostuminen tai tarjottujen palveluiden tarpeenmukaista korkeampi laatu. Mikäli kustannusten nousu johtuu tällaisista tekijöistä, valtion ei ole syytä tukea maakuntaa lisärahoituksella. Toisaalta kustannusten nousu voi johtua esimerkiksi siitä, että maakunnan väestön palvelutarve on kasvanut tai se on alun perin arvioitu todellista pienemmäksi. Tällaisessa tilanteessa lisärahoitukselle – ja palvelutarpeen määrittelyn tarkastamiselle – on tarvetta. Edellä tarkoitettua peruspalvelujen saatavuuden arviointia joudutaan tekemään jo osana sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 31 §:ää, jonka tuottamaan selvitykseen arviointi osin perustuu. Edellä kysymyksessä 9 tarkasteltu kriteerien valinta- ja määrittelyhaaste koskee niin sosiaali- ja terveydenhuollon lain 31 §:ää kuin rahoituslain 6 §:ääkin.

* Jatkovalmistelussa tulisi myös täsmentää lakiluonnoksen 6 ja 7 §:ien suhdetta useampien maakuntien ja yksittäisen maakunnan ongelmiin vastaamisessa.

* Valtiovarainministeriö korostaa, että tavoitteena maakuntien rahoituslain valmistelussa tulisi olla laki, joka siirtymäajan jälkeen, pitkällä aikavälillä tarkasteltuna, muodostaa mahdollisimman yksinkertaisen rahoitusjärjestelmän ja johon sisältyisi mahdollisimman vähän poikkeuksia.

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.*

Voimaanpanolakiluonnoksessa esitetty maakuntajako ei kaikilta osin täytä niitä kriteerejä, joita sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastuussa olevalle taholle on asiantuntijanjärjestelmässä esitetty. Joidenkin maakuntien väestöpohja ei välttämättä ole riittävän vahva. Tämä on myös johtanut siihen, että esitetykseen on jouduttu luomaan erilaisia maakuntien välisiä yhteistoimintajärjestelyjä.

Maakuntalaissa säädettävät maakunnan arviointimenettelyn maakunnan talouteen liittyvät kriteerit ovat varsin tiukat. Sote-järjestämislaissa säädetyt maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiskyvyn arviointikriteerit saattavat osoittautua osin tulkinnanvaraisiksi. Maakuntajaon muuttamisen kannalta arviointimenettelyn käynnistämisen kriteerit eivät kuitenkaan ole yksinään ratkaisevassa asemassa, vaan maakuntajaon muuttamisen tarvetta arvioidaan erikseen arviointimenettelyn kuluessa ja vielä sen perusteella asetettavassa maakuntajakoselvityksessä myös yhdessä muutoksen kohteena olevien maakuntien edustajien kanssa.

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)
 - ei (avotila)
 - ei kantaa (avotila)

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen –kriteeri on jossain määrin kehittymätön.

35. *Vapaamuotoiset huomiot hallituksen esityksen valtionosuuskokonaisuudesta.*

Uudistuksen seurauksena yli puolet kuntien käyttötalouden kustannuksista siirtyy maakuntiin, kun kuntien lakisääteiset tehtävät vähenevät merkittävästi. Asukasta kohti laskettuna kunnittaiset erot maakuntiin siirtyvien ja kuntiin jäävien tehtävien kustannusten osalta ovat suuret. Myös maakuntarahoitukseen siirtyvät tulot vaikuttavat kuntien jäljelle jäävään rahoitukseen epätasaisesti. Näitä kuntakohtaisia eroja on pyritty tasaamaan valtionosuusjärjestelmään esitetyillä muutoksilla. Uuteen tilanteeseen siirtyminen ei tapahdu hallitsemattomasti vaan järjestelmämuutoksen aiheuttamia muutoksia rajataan siten, että yksittäisen kunnan kohdalla muutos ei vaaranna kuntatalouden tasapainoa.

Uudistuksen jälkeen kuntien talouden menestykseen vaikuttaa merkittävästi kunnan talouden lähtökohtatilanne. Kuntien taloudellinen asema pysyy laskennallisesti lähes uudistusta

edeltävän vuoden tilanteen mukaisena. Tämä koskee niin tasapainossa olevia kuntia kuin myös sellaisia kuntia, joissa talous on lähtökohtaisesti epätasapainossa. Valtionosuusjärjestelmään sisällytettävä siirtymätasausmenettely sisältää kannusteen kunnille tasapainottaa talouttaan uudistuksen voimaantuloon mennessä. Heikko taloudellinen tilanne jää lähtökohdaksi myös uudistuksen voimaantulon jälkeen. Se ei korjaannu automaattisesti siirtymäkauden aikana. Luonnollisesti kuntien omat toimet vaikuttavat kuitenkin tasapainotilanteen muutokseen uudistuksen jälkeenkin.

Uudistuksen sisältyy useita kuntataloutta vakauttavia tekijöitä, jotka osaltaan helpottavat talouden tasapainotusta ja muutosten ennakointia. Kuntien veroprosentin tuotto ei muutu uudistuksen myötä, joten entisellä kunnallisveron tuotolla rahoitetaan nykyistä selvästi pienempiä budjetteja kunnissa. Toisaalta kuntien taloudesta poistuu varsin huonosti ennakoitava erikoissairaanhoidon kustannus, mikä helpottaa talousarvion laadintaa ja taloudenhoitoa talousarviovuoden aikana. Näiden lisäksi kuntataloutta vakauttaa muutoksille alttiin kuntien yhteisöveron osittainen siirtäminen maakuntien rahoitukseen. Samalla tämä vähentää myös tarvetta alentaa uudistuksen yhteydessä kuntien tuloveroprosentteja.

Valtionosuusjärjestelmää on jatkuvasti kehitettävä myös uudistuksen jälkeen. Esitykseen sisältyvä hyvinvoinnin ja terveydenedistämisen kriteeri vaatii osaltaan jatkokehittämistä. Esitetyssä muodossaan se ei välttämättä vastaa niihin odotuksiin ja tarpeisiin, joita kuntien tehtäväksi jäävään hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen kohdistuu.

Verotus

36. *Pidättekö maakuntien rahoituksen keräämiseksi esitettyjä valtion verojärjestelmän muutoksia hyväksyttävänä?*
- kyllä** (avotila)
 - kyllä pääosin (avotila)
 - ei pääosin (avotila)
 - ei (avotila)
 - 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?*
- kyllä** (avotila)
 - kyllä pääosin (avotila)
 - ei pääosin (avotila)
 - ei (avotila)
 - ei kantaa (avotila)
39. *Onko eläkkeiden rahoittamisesta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?*
- kyllä (avotila)
 - kyllä pääosin** (avotila)
 - ei pääosin (avotila)

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

Maakuntauudistukseen ja valinnanvapauteen liittyen on mahdollista merkittävien henkilöstömäärien siirtyminen kunnallisesta eläkejärjestelmän piiristä yksityisen eläkejärjestelmän piiriin. Jotta kunnallisen eläkejärjestelmän kyky vastata jo ansaituista eläkkeistä turvattaisiin, olisi valmisteltava toimiva siirtymämaksujärjestelmä.

Maakuntien yhteisten palvelukeskusten henkilöstö pitäisi voida vakuuttaa KEVA:ssa myös sen väliajan, jolloin valtio on perustanut yhtiöt (eli maakuntien yhteiset palvelukeskukset) eivätkä ne vielä ole maakuntien hallinnassa. Nykyehdotuksen mukaan tämä ei ole mahdollista, minkä vuoksi tulisi arvioida tarvetta muuttaa KEVA:sta annettua lakia (66/2016).

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

-

Uudistuksen vaikutukset

41. *Miten arvioitte uudistuksen vaikuttavan oman taustaorganisaationne asemaan?*

-

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

Kokonaisveroasteen nousun hillitseminen sekä kustannusten kasvun taittuminen edellyttävät välttämättä sosiaali- ja terveydenhuollon menokasvun hillintää. Tämä johdosta maakuntien rahoitusta ja taloutta on jatkuvasti tarkasteltava ja pyrittävä nopeasti reagoimaan, mikäli maakuntien toiminnalle ja taloudelle asetetut valtakunnalliset tavoitteet eivät näyttäisi alkavan toteutua. Koska maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä on myös kyse perusoikeuksien toteutumisesta, saatetaan joutua myös tilanteeseen, jossa perusoikeuksien tasoa ja riittävyyttä joudutaan väistämättä arvioimaan. Lähtökohtaisesti maakunnilla pitäisi olla riittävät taloudelliset edellytykset selviytyä tehtävistään. Uudistuksen voimaantulo-vuonna maakuntien rahoitus perustuu toteutuneisiin kustannuksiin eli lähtökohtaisesti maakunnilla on samat taloudelliset resurssit käytössään kuin mitä kunnilla on ollut sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä.

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.*

* Esitykseen sisältyvän kielilakia koskevan muutoksen mukaan maakunnat rinnastuvat kielellisten oikeuksien toteuttamisen kannalta kunnallisiin viranomaisiin. Kunnista ja kuntayhtymistä siirtyvien tehtävien lisäksi maakunnille on kuitenkin tarkoitus siirtää tehtäviä myös valtion hallintoon kuuluvilta ELY-keskuksilta ja aluehallintovirastoilta. Valtiolta maakunnille siirtyvissä tehtävissä hallinnon asiakkaiden ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet ovat voimassa olevan kielilain 10 §:n mukaan laajemmat kuin ne ovat niissä tehtävissä, jotka hoidetaan yksikielisissä kunnallisissa viranomaisissa ja. Edellä todetun johdosta yksikielisten maakuntien kielivähemmistöön kuuluvien asukkaiden ja palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet kaventuvat valtion viranomaisilta maakunnille siirtyvien tehtävien hoitamisessa, jollei kielivähemmistöön kuuluvien kielellisten oikeuksien toteuttamista näissä valtiolta siirtyvissä tehtävissä turvata esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain 6 §:ssä toteutetulla erityissääntelyllä (palvelujen kieli) tai muulla kielelliset oikeudet turvaavalla tavalla. Maakuntaa velvoittavasta palvelujen kielestä voisi olla mahdollista säätää myös kielilaissa tai maakuntalaissa, jolloin sääntely koskisi yhdenvertaisesti kaikkia maakuntien tehtävääloja koskevia palveluja. Jollei asiaa ratkaista tämän esityksen antamisen yhteydessä, tulee se ratkaistavaksi maakuntaudistuksen täytäntöönpanoa koskevassa erillisessä hallituksen esityksessä, jolla muun muassa toteutetaan näiden valtiolta siirtyvien tehtävien siirron edellyttämät muutokset ja lisäykset lainsäädäntöön.

* Tietohallintolaissa ei ole säädöksiä alueellista kokonaisarkkitehtuurista, jonka rooli suhteessa maakunnan kokonaisarkkitehtuuriin jää epäselväksi. Tietohallintolain soveltamisalaan kuuluvaksi on syytä täydentää maakunnat ja arvioitava jatkovalmistelussa, miten sääntelyllä voidaan vahvistaa kokonaisarkkitehtuurin ja yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten ohjausvaikutusta maakuntien tietohallinnon järjestämisessä. Ministeriöt pitäisi velvoittaa huolehtimaan maakuntaa laajemman toimialakohtaisen kokonaisarkkitehtuurin laatimisesta ja mahdollistaa maakuntien arkkitehtuurin ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta ohjaavien toimialakohtaisten kuvausten ja määritysten yhdenmukaistaminen.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä poissa ollessa
Hallinto- ja kehitysjohtaja, ylijohtaja


Helena Tarkka

Osastopäällikkö, ylijohtaja


Päivi Laajala