

Lausuntopyyntökysely

Ohjeet:

Sähköisessä kyselylomakkeessa voi liikkua edestakaisin painamalla Edellinen- tai Seuraava -painikkeita. Kysely on mahdollista lähettää vastaamatta kaikkiin kysymyksiin, mutta osa kysymyksistä on merkitty pakollisiksi. Mahdolliset kysymyksiin annetut perustelut huomioidaan vastauksia analysoitaessa. Kyselyssä on runsaasti vastaustilaa lausujien vapaamuotoisille kommenteille. Vastauksia on mahdollista muokata ennen kyselylomakkeen lähettämistä. Kyselyn voi tarvittaessa keskeyttää painamalla Keskeytä-painiketta ja jatkaa vastaamista myöhemmin. Keskeytä-painikkeesta kysely vie automaattisesti sivulle, jossa on linkki jatkettavaan kyselyyn. Sivulla voi myös lähettää linkin sähköpostiisi. Viimeisen kysymyksen lopussa on Yhteenveto-painike, josta pääset tarkastelemaan laatimiasi vastauksia. Yhteenvetosivulta pääset muokkaamaan (Muokkaa vastauksia -painike) ja tulostamaan (Tulosta-painike) kyselyn. Tämän jälkeen kysely pitää vielä lähettää.

Vastauksien lähetys: Kun kyselyyn vastaaminen on valmis, paina kyselylomakkeen yhteenvetosivun lopussa olevaa Valmis-painiketta. Lähettämisen jälkeen kyselyvastausta ei ole enää mahdollista täydentää tai muokata.

Tämä on kyselyn tekstitiedostoversio, jota voi käyttää lausuntopyyntöä käsittelemään helpottamiseksi. Toimielimen käsittelyssä voidaan noudattaa esimerkiksi menettelyä, jossa lausuntoa työstetään tekstitiedostomuotoisena ja käsittelyn lopuksi tekstitiedostoon laaditut vastaukset syötetään kyselyyn.

Sähköisen kyselyn Internet-osoite: <https://www.webropolsurveys.com/S/4AE74008A6E14B22.par>

Lisätietoja lausuntopyyntöstä antavat:

Projektijohtaja, alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, p. 0295163012, tuomas.poysti@stm.fi

Osastopäällikkö, ylijohdaja Päivi Laajala, p. 0295 530026, paivi.laajala@vm.fi

Hallitusneuvos Pekka Järvinen, p. 02951 63367, pekka.jarvinen@stm.fi, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki sekä voimaanpanolaki

Lainsäädäntöneuvos Eeva Mäenpää, p. 02955 30266, eeva.maenpaa@vm.fi sekä

lainsäädäntöneuvos Ilkka Turunen, p. 02955 30097, ilkka.turunen@vm.fi, maakuntalaki ja maakuntajakolaki

Budjettineuvos Jouko Narikka, p. 02955 30017, jouko.narikka@vm.fi, maakuntien rahoituslaki

Lainsäädäntöneuvos Minna-Marja Jokinen, p. 02955 30820, minna-marja.jokinen@vm.fi, laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, omaisuuslainsäädäntö

Lainsäädäntöneuvos Marja Isomäki, p. 02955 30414, marja.isomaki@vm.fi, henkilöstökysymykset

Hallitusneuvos Panu Pykönen, p. 02955 30225, panu.pykonen@vm.fi, verokysymykset

Kyselyn tekniseen toteutukseen liittyvät kysymykset:

Osastosihteerit Jenni Lahtinen, p. 02951 63003, s-posti jenni.lahtinen@stm.fi

Osastosihteerit Miki Höijer, p. 02951 63211, miki.hoijer@stm.fi

TAUSTATIEDOT

Vastaajatahon virallinen nimi
Hämeen Maakuntaliitto, kuntayhtymä

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi
Leena Rantala

Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot
Anna-Mari Ahonen, p. 050 572 0945, anna-mari.ahonen@hame.fi

Lausuntopyyntöä käsittelevä päivämäärä toimielimessä
7.11.2016

Toimielimen nimi
Hämeen maakuntahallitus

Onko vastaaja*

kunta
sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä tai yhteistoiminta-alue
maakunnan liitto x
muu kuntayhtymä tai kuntien yhteistoiminta-alue
valtion viranomaisen
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 yhdenvertaista saatavuutta? Jos ei, niin miten ehdotusta tulisi siltä osin muuttaa?

[Maakuntien koossa, resursseissa ja alueellisissa olosuhteissa on huomattavat erot ja tästä johtuen väestön terveys- ja hyvinvointierot saattavat maakuntauudistuksen jälkeen kasvaa kaventumisen sijasta. Vapaaseen valintaan liittyen kaupungeissa ja](#)

väestökeskittymässä palvelujen vaihtoehdot tulevat kasvamaan samalla kun laajoilla alueilla palvelut jäävät yksinomaan julkisen tarjonnan varaan. On tärkeätä, että hyvinvointierojen mahdollinen kasvaminen ei perustu joidenkin väestöryhmien terveyden ja hyvinvoinnin heikkenemiseen palvelujen karkaamisesta johtuen. Vapaa valinta suosii jo lähtökohtaisesti vahvoja valitsemaan kykeneviä ryhmiä.

Nyt lausunnolla oleva sote- ratkaisu, jossa sote-järjestämismääräyksiä siirretään maakunnille, parantaa alueiden välistä yhdenvertaisuutta, mutta väestöryhmien väliseen yhdenvertaisuuteen sillä ei arviomme mukaan ole suoraan vaikutusta.

Saavutettavissa olevien palvelujen käytön erot eri väestöryhmissä ovat Suomessa suuret. Valinnanvapausmalli voi toteutumistavasta riippuen jopa heikentää yhdenvertaisuutta siten, että jo tällä hetkellä palvelujen piirissä olevien väestöryhmien pääsy palveluihin paranee entisestään kun taas palvelujen tarpeessa olevien - mutta niitä vähän käyttävien ryhmien - palvelut eivät faktisesti parane. Valinnanvapausmalli tulee valmistella siten, että se ei johda rajallisten resurssien kohdentumiseen laajenevasti käyttäjäryhmiin, joilla on jo ennestään hyvät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Keskeinen riskien hallinnan tekijä on valinnanvapausmallin käytännön toteutus ja sen niveltäminen kokonaisuudistukseen. Tämän täytyy tapahtua suunnitelmallisesti ja sisältää riittävän ennakoivat vaikutusarviointit -erityisesti palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta.

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

Kokonaisuutena palvelun järjestämisen integraatio kokoamalla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismääräyksiä ja julkinen tuottamismääräyksiä pääosin 18 maakunnalle tarjoaa mahdollisuuksia resurssien käytön tehostamiselle, päällekkäisyyksien poistamiselle sekä tehokkaille palveluprosesseille. Reformin tavoitteena oleva sosiaali- ja terveydenhuollon menokasvun alentaminen alle prosenttiin vuoteen 2029 saakka on julkisen talouden tasapainon näkökulmasta välttämätöntä.

On kuitenkin huomioitava, että pelkkä väestön ikääntyminen aiheuttaa laskelmiemme mukaan vuosittain noin 1-2% menojen kasvupaineen. Lisäksi palvelujen tuotannontekijöiden hintoihin kohdistuu korotuspaineita vuoteen 2029 mennessä. Sekä kysynnän että kustannusten kasvupaineet on hallittava lisäämällä tuottavuutta, kasvattamalla tuloja, leikkaamalla palveluja tai vaikuttamalla kysyntään edistämällä hyvinvointia ja terveyttä. Arviomme mukaan pelkkä tuottavuuden lisääminen ja panostukset terveyden ja hyvinvoinnin parantamiseen eivät kuitenkaan tule riittämään. Myös sääntelyn purkaminen ja käyttäjien maksusuuden hallittu kasvattaminen on tarpeen kestäväen talouden tavoittelussa.

Kustannusten kasvun hillinnän kannalta kokonaisuuteen liittyy kaksi merkittävää tekijää: vapaan valinnan toteutusmalli sekä tulevaisuuden palvelulupauksen

sisältö. Vapaa valinta tulee toteuttaa siten, että palvelutarpeen arviointi ja palveluohjaus rajataan maakunnan tai sen palvelulaitoksen toteutettavaksi viranomaistyöksi. Palvelutarpeen arviointi ja palveluohjaus ovat erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluissa moninaiisiin muihin palveluihin ohjautumisen "portinvartijafunktioita", jotka määrittelevät olennaisella tavalla kustannustasoa. Mikäli vapaan valinnan toteuttamismallissa palvelutarpeen arvio irrotetaan järjestämis- ja rahoitusvastuusta joltakin osin tai kokonaan, tulevat kustannukset todennäköisesti kasvamaan.

Valinnanvapauden laajentaminen ilman perusteellisia vaikutus- ja riskiarvioita saattaa johtaa kustannusten kasvamiseen tällä hetkellä itse maksetun - osittain KELA-korvatun - kysynnän siirtyessä täysin julkisrahoitteisen järjestelmän piiriin erityisesti terveydenhuollon ja suun terveydenhuollon tutkimuksen ja hoidon alueella. Tästä johtuen valinnanvapausmalliin tulee siirtyä kokeilujen kautta, joista saadaan tutkittua tietoa valinnanvapauteen liittyvistä kysymyksistä - erityisesti väestön käyttäytymisestä ja vapaan valinnan kohdistumisesta eri väestöryhmiin.

Palvelulupauksessa tulisi ottaa kantaa siihen, ketä hoidetaan, millä omavastuusuudella ja mitä hoitoja, lääkkeitä ja menetelmiä julkisen palvelutarjonnan piiriin kuuluu. Jos maakuntien rahoituksen taso on oikeassa suhteessa palvelulupaukseen, kustannuskehityksen taittaminen on tältä osin mahdollista. Palvelulupauksen määrittelyyn tarvittaisiin kansallinen poliittinen selkänöja myös terveydenhuollon ja erityisesti erikoissairaanhoidon osalta. Priorisointi ei voi olla pelkästään yksittäisten lääkäreiden tai muiden palvelutarpeen arvioinnista vastaavien yksittäisten henkilöiden varassa. Myös lääkäreiden ammattikunta on omassa ammatillisessa keskustelussaan toivonut priorisointiin poliittista ryhtiä. Kansallisella tasolla tapahtuvan priorisoinnin tarve on perustavaa laatua oleva kysymys lääkkeiden ja hoitokeinojen kehittyessä paljon julkista talouden resurssia nopeammin.

Säästötavoitteet ovat liikaa lakiperäistetty. Ohjauksen pitäisi tapahtua julkisen talouden suunnitelman sekä maakunnan talousohjelman tavoitteiden ja keinojen kautta vuosittain. Palvelulupauksen tulisi olla suhteessa palvelulupaukseen. Oletettu kustannuskehityksen perusura sisältää vuosittaisen inflaation 2 %. Tällainen pitkän aikavälin inflaatiotason mekaaninen sementointi säästötavoitteen vertailu-uraan voi johtaa siihen, että kustannusten kulmakertoimen loiventamisen sijasta joudutaan aidosti leikkaamaan kustannuksia kolmella miljardilla edellisvuosien tasosta.

Maakuntarahoituksen mekaaniset lakiin sidotut ja ennakkoon lukkoon lyödyt leikkurit eivät ole toimiva ratkaisu. Julkisen talouden suunnitelman ja maakuntatalousohjelman yhteydessä voidaan vuosittain päättää olosuhteisiin sopeututetuista toimenpiteistä säästötavoitteen saavuttamiseksi.

Rahoitusuudistus koskettaa myös kuntataloutta. Kattavat laskelmat uuden kunnan talouden kestävyyydestä puuttuvat uudistuksesta. Kokonaisuudessa laskennallisesti uusien kuntien vuosikate ei muutu mutta useiden kuntien talous tulee kärsimään heikentyneestä toiminnan ja investointien rahavirrasta ja kasvavasta velkaantuneisuudesta suhteessa heikentyvään taseeseen. Uudistuksen rakennejärjestelyt aiheuttavat kunnille kustannuspaineita siirtymävaiheessa ja kuntien

investointimahdollisuuksien heikkeneminen vaikuttaa kielteisesti kokonaistalouden kehitykseen.

Lakiesitykset on kirjoitettu järjestämisen ja tuottamisen eriyttämisen pohjalta. Sen lisäksi, että järjestämisen ja tuottamisen roolit ovat lakiesityksissä epäselvät maakunnan sisällä (maakunta – palvelulaitos – yhtiöt), puuttuvat lakiesityksistä käytännössä kaikki järjestäjiä ja tuottajia koskevat taloudelliset insentiivit. Hyvän kustannus-laatu –suhteen saavuttaneita maakuntia tulisi palkita taloudellisesti.

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

Itsehallinnon elementit, jotka Suomi on ratifioinut, on määritelty Euroopan paikallishallinnon peruskirjassa. Perustettavissa maakunnissa on kysymys perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetystä itsehallinnosta kuntia suuremmilla itsehallintoalueilla, josta säädetään lailla. Esitykseen sisältyvä lainsäädäntö kuitenkin rajoittaa itsehallintoa merkittävästi. Tärkein itsehallintoa rajoittava tekijä on, että maakunnilla ei tulisi olemaan verotusoikeutta, vaan maakuntien talous perustuisi miltei kokonaan valtion maakunnalle osoittamaan rahoitukseen. Valtion rahoituksen on esityksessä nähty oikeuttavan ja edellyttävän maakuntien itsehallinnon olennaiseen rajoittamiseen lainsäädännössä. Koska keskeinen itsehallinnon elementti puuttuu, on tärkeätä muilla tavoilla varmistaa maakuntien itsehallinnon muiden elementtien toteutuminen.

Maakunnista on tarkoitus luoda vahvoja organisaatioita. Maakunnat ovat keskimäärin huomattavasti kuntia suurempia sekä kooltaan että taloudeltaan. Kanta-Hämeessä maakunnan perustaminen merkitsee sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen osalta noin 550 M€ kokonaisuuden kokoamista yhdelle toimijalle 11 kunnasta ja 4 kuntayhtymästä sekä tämän lisäksi valtion aluehallinnosta. Tältä osin uudistus toteuttaa sen tavoitteena olevaa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestelmäintegraatiota. Tästä huolimatta maakuntien itsehallinto tulee olemaan selvästi kunnallista itsehallintoa heikompaa. Tehtävien siirtyessä kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille niiden itsehallinnollinen ohjaus heikkenee. Maakuntien itsehallinto on lakiesityksissä tiukassa valtion ohjauksessa. Lakiesitysten pohjalta maakuntien itsehallinto on rajattu liian suppeaksi ja tätä kautta myös maakuntien itsenäisyyttä tarkoituksenmukaisimpien ratkaisujen toteuttamiseksi rajoitetaan liikaa. Liika rajoittaminen saattaa jopa uhata koko reformin toteutumista, joka on sinänsä tarpeellisen reformin toteutumiselle suuri riski.

Maakuntien päätösvallan kapeus suhteessa suorilla vaaleilla valittuun valtuustoon muodostaa jo lähtökohtaisesti legitimitiiviongelman demokratian näkökulmasta. Vaaleilla valitut päättäjät tulevat olemaan vahvassa valtion (ministeriöiden) ohjauksessa. Itsehallinnolliset organisaatiot ovat hallinnollisessa ajattelussa tähän asti edustaneet päätösvallan hajauttamista. Nyt maakunnat tulevat olemaan työvälineitä vahvistettaessa valtion ohjausta.

Valtionohjauksen tulisi keskittyä poliittisesti strategiaan kysymyksiin. Sen sijaan palveluita koskevat operatiiviset ammatillista ja alueellista asiantuntemusta

edellyttävät asiat tulisi jättää maakuntien päätösvaltaan. Yleisellä tasolla maakuntien itsehallinnon näkökulmasta keskeisiä ongelmakohtia esityksessä ovat seuraavat:

- oikeus päättää palveluiden tuotantotavasta on erittäin rajoitettu (valtioneuvoston päätösvalta yhteistoimintasopimuksissa ja palvelurakenteen ohjauksessa, laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvien palveluiden markkinoille vienti ja yhtiöittämisvelvollisuus sekä maakunnan palvelulaitos)
- oikeus päättää sisäisestä hallinnostaan osittain rajoitettu (mm.maakunnan palvelulaitos, valtakunnalliset palvelukeskukset ja delegointivelvollisuudet)
- oikeus sopia rajoitettu (työnjako ja yhteistyö kuntien kanssa, valtakunnallisten in-house yhtiöiden palveluiden käyttövelvollisuus, lainanotto-oikeus)
- erityisesti järjestämislakiin sisältyvät valtioneuvoston ja ministeriön laajat, avoimet ja tulkinnanvaraiset toimivaltuudet ohjata maakunnan operatiivista toimintaa ja päätöksentekoa ja ohjauksen asetusperusteisuus
- investointien ohjaus
- maakuntalain erittäin tiukat maakunnan alijäämän kattamisvelvollisuudet yhdistettynä ahtaaseen julkisen talouden rahoituskehikseen (maakuntien rahoituslakiin kirjattu 3 mrd. euron säästövelvoite) ja maakuntien arviointimenettelyn käynnistäviin kriteereihin.
- maakuntien sitominen valtakunnallisten palvelulaitosten käyttöön

Maakuntien itsehallintoa rajoittaa edellä kuvatun lisääntyvän valtionohjauksen lisäksi laajan valinnanvapauden mukanaan tuoma markkinaohjaus. Yleisemminkin ehdotetussa rakenteessa perinteinen hallinnollinen ohjaus väistyy ja siirrytään huomattavasti aikaisempaa enemmän markkinoiden kautta tapahtuvaan ohjaukseen, sopimusohjaukseen ja omistajaohjaukseen. Ohjaus- ja johtamisjärjestelmän kokonaisuus ja sen vaikutukset uudistukselle asetettuihin maakuntien toimintaan ja kansanvaltaisuuteen liittyvien tavoitteiden toteutumiseen hahmottuvat esityksessä huonosti.

Asukkaiden osallistumisoikeuksia koskeva sääntely maakunnissa vastaa kuntalain sääntelyä. Maakuntavaltuuston tulee luoda edellytykset asukkaiden suoralle osallistumiselle. Tähän yksityiskohtaan ehdotus maakuntalaiksi antaa toimivat puitteet.

Kysymyksiä maakuntalaista

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

Kyllä pääosin.

Lakiluonnoksen hallintoa ja johtamista (valtuusto, maakuntahallitus ja niiden tehtävät sekä oikeus hallintosäännöllä päättää toimielin- ja viranhaltijaorganisaatiosta), luottamushenkilöitä, päätöksentekoa, taloutta ja tarkastusta sekä toimintaa markkinoilla koskevat säännökset vastaavat pitkälti kuntalain sääntelytapaa ja ne antavat hyvän ja kuntatasolla koetellun pohjan maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle.

Ehdotettu sääntely palveluiden tuottamisen ja järjestämisen erottamiseksi eri tason yhtiöittämisvelvoitteineen tulee kuitenkin asettamaan erittäin suuria vaatimuksia maakuntakonsernin ohjaukselle ja johtamiselle - erityisesti poliittiselle ohjaukselle. Maakunnan organisoituminen on säädetty maakuntalaissa liian tarkasti. Maakunnalle tulee jättää enemmän vapausasteita järjestää hallintonsa, organisaationsa ja poliittinen ohjausmallinsa maakunnan olosuhteisiin soveltuvalla tavalla. Yhtiöittämisvelvollisuus vapaan valinnan piirissä olevien julkisten palvelujen osalta (118§) ei ole perusteltu kestävästi eikä yhtiöittämisvelvollisuutta tulkita samalla lailla muissa Euroopan maissa. Tässä yhteydessä on huomioitavaa, että maakunnalla on palvelujen rahoitus-, järjestämis- ja toteuttamisvastuu palveluista myös niissä tilanteissa ja niillä alueilla, joissa markkinat eivät tuota vapaan valinnan piirissä olevia palveluita. Yhtiöittämisvelvollisuus rajaa ja hajottaa maakunnan tuotantotapoja tarpeettomasti. Sen vuoksi yhtiöittämisvelvoitteen juridinen pohja tulisi selvittää paljon nykyistä tarkemmin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapautta koskeva lainsäädäntö ja maakuntalain 6 §:ssä lueteltuja tehtäväalueita koskeva erityislainsäädäntö on valmisteilla, eikä niiden sisällöstä ole lausuntoa annettaessa riittävästi tietoa. Kun lainsäädäntöpakettien kokonaisuus ja sisältö eivät ole tiedossa, on olemassa vaara, että asian käsittelylle ei ole riittävästi maakuntaudistuksen lausuntojen valmistelun tueksi edellytyksiä. Tämä on perustavaa laatua oleva ongelma sekä lausunnon antajien että eduskuntakäsittelyn näkökulmasta, mihin perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota jo edellisen sosiaali- ja terveydenhuollon lakipaketin yhteydessä.

Maakuntalaki ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki koskevat ensisijaisesti hallinnon järjestämistä. Sisältöjä koskevan erityislainsäädännön valmistelussa tulee erityisesti kiinnittää huomio siihen, että maakunnille jää ratkaisulta niille siirrettävien tehtävien hallinnon, päätöksenteon ja talouden järjestämiseen maakuntien itsehallinto huomioon ottaen. Tämä on välttämätöntä itsehallinnon näkökulmasta ja se on myös hallituksen asettamien sääntelyn purkutavoitteiden mukaista.

Maakunnan toimiala

Yleinen toimiala on tärkeä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukainen itsehallinnon elementti. Maakunnan toimialaa tulee laajentaa siten, että maakunta voi ottaa hoitaakseen tehtäviä, joita alueen kunnat tai osa niistä ei hoida edellyttäen, että mukana olevat kunnat sitoutuvat rahoittamaan toiminnan eikä tehtävä kuulu valtion tai muiden toimijoiden vastuulle. Maakunnan toimialaa koskeva sääntely jättää avoimeksi kysymyksen, voiko maakunta tarjota sille säädetyissä tehtävissä, kuten sosiaali- ja terveydenhuollossa, lain edellyttämän palvelutason ylittävää palvelua tai palvelua, joka on kokonaisuudessaan tarkoituksenmukaista maakunnan tehtäviä tukevaa ja/tai täydentävää palvelua. Kunnissa tämä on nykyään kuntien yleisen toimialan nojalla mahdollista.

Maakunnalla on 25 lakisääteistä tehtävää. Maakuntalakiluonnoksessa maakunnan toimiala on tiukasti rajoitettu ja se voi hoitaa vain laissa mainittuja tehtäviä. Maakunnan tulee voida hoitaa myös muita tehtäviä, mikäli maakunnan kunnat siitä sopivat ja rahoittavat toiminnan. Kanta-Hämeessä esimerkiksi Hämeen Kesäyliopiston ylläpitäminen on tällainen tehtävä. Terveiden ja hyvinvoinnin tukemiseen tai palvelujen infrastruktuurin ylläpitämiseen voi liittyä myös tehtäviä, jotka voi olla viisasta toteuttaa maakuntahallinnon puitteissa laajemmalla väestöpohjalla.

Kunnan, maakunnan ja muiden toimijoiden yhteistoiminta

Maakuntalain tulee olla kuntalain tapaan joustava ja mahdollistava niin, että kuntien, maakuntien ja muiden toimijoiden (esimerkiksi KELA) yhteistyö ja mahdollisuus sopia tarkoituksenmukaisten palvelujen hoitamisesta turvataan. Maakuntalakiin tulee lisätä säännös, joka mahdollistaa maakunnan, kuntien ja muiden toimijoiden välisen yhteistyön ja sopimisen sekä tehtävien hoitamisen samaan tapaan kuin yhteistyö kuntien kesken on kuntalain mukaan mahdollista. Esimerkiksi maakunnan, kuntien ja KELA:n yhteisenä toimintana on tarkoituksenmukaista kehittää julkisesti rahoitettujen kuljetusten yhteistoimintaa (matkojen yhdistely, liikenteen järjestäminen, tähän liittyvät uudet digitaaliset mahdollisuudet), jota ei pidä rajoittaa liian ahtailla maakuntien toimialan rajoituksilla.

Maakuntien ja kuntien joustava mahdollisuus sopia tehtävistä mahdollistaa maakuntien keskuskaupunkien ja suurimpien kaupunkiseutujen erityispiirteiden huomioimisen elinvoimatehtävien, kuten työllisyyden edistämisen, innovaatio- ja kilpailukykykypolitiikan sekä kotouttamisen hoitamisessa. Tulevat 18 maakuntaa ovat toimintaympäristöltään, julkiselta ja yksityiseltä palvelurakenteeltaan sekä muilta olosuhteiltaan todella erilaisia. Digitalisaatio, ikääntyminen, muuttoliike ja maakuntauudistus vaikuttavat eri puolilla Suomea olevien kuntien ja maakuntien toimintaympäristöön hyvin eri tavalla. Muutos korostuu seuraavien vuosien kuluessa. Maakuntalakiluonnos ei mahdollista palveluiden organisointia olosuhteet huomioon ottaen tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Tämä voi johtaa siihen, että palveluiden tuottaminen tulee tehottomaksi ja kalliiksi.

Olosuhteiden erilaisuus tulee ottaa huomioon ja mahdollistaa joustavat yhteistoimintamuodot palvelujen tuottamisessa ja järjestämisessä. Myös perusoikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, ettei liian jäykkä lainsäädäntö muodosta estettä asukaslähtöiselle kehittämiselle ja palvelujen toteuttamiselle.

Kunnat ja maakunnat ovat molemmat viranomaisia, joilla on itsehallinto. Maakuntien asukaspohja muodostuu alueen kuntien asukkaista, jotka valitsevat päättäjät sekä kuntiin että maakuntiin. Osa päättäjistä tulee toimimaan sekä kunta- että maakuntatasolla. Kunnilta ja aluehallinnolta siirtyy merkittäviä tehtäviä maakunnille ja niiden välillä on jatkossakin sekä toiminnallinen että taloudellinen yhteys. Päätökset ja toimenpiteet kunnissa vaikuttavat maakuntaan ja päinvastoin. Kuntien ja maakuntien yhteistyölle ei tule luoda lainsäädännöllisiä esteitä. Kunnan ja maakunnan jäykkä toimivaltaraja uhkaa aiheuttaa päällekkäisyyksiä ja palveluaukkoja. Paikalliseesti ja alueellisesti erilaiset ratkaisut tulee mahdollistaa lainsäädännöllä. Kunnan asukkaan ja palvelunkäyttäjän näkökulmasta sekä toiminnallisesti ja kansantaloudellisesti on tärkeää mahdollistaa sopimusjärjestelyt kuntien ja maakuntien kesken.

Yhteistyöjärjestelyistä, tuotannosta ja järjestämisvastuun siirrosta on oltava mahdollisuus sopia ottaen huomioon kuntien ja maakuntien toimintaympäristöjen erilaisuus. Maakuntalakiluonnoksen 6 § 2 momentin 3 kohdan säännös, jonka mukaan tehtäviä voidaan siirtää kunnilta maakunnille vain kaikkien kuntien niin sopiessa, on liian tiukka. Sopimismahdollisuus pitää olla myös yksittäisillä kunnilla ja kuntaryhmillä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluketjut, hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, elinkeinojen kehittäminen, aluekehittämisviranomaisen tehtävät, maakäytön suunnittelu ja maakuntakaavoitus sekä liikenneasiat ja ovat kunta-, maakunta ja asukasnäkökulmasta kokonaisuuksia, jota edellyttävät toimivaa yhteistyötä, yhteistä suunnittelua ja kehittämistä sekä palvelujen organisointia.

Maakuntien palvelukeskukset

Maakuntalakiluonnoksen 16 luvun säännökset valtakunnallisista palvelukeskuksista tulee poistaa laista. Maakunnat ovat itsehallinnollisia yksiköitä ja tukipalvelujen järjestäminen tulee olla maakuntien päätettävissä. Lainsäädännöllä ja lakiin perustuvilla standardeilla luodaan kriteerit yhtenäiselle palveluarkkitehtuurille ja tietotuotannolle, mutta tukipalveluiden organisointi tulee perustua maakuntien päätöksille.

Sinällään tukipalveluiden järjestäminen laajassa yhteistyössä on perusteltua. Kunnilla ja kuntayhtymillä on tästä hyviä kokemuksia. Tukipalveluissa toimii tällä hetkellä suuri määrä valtakunnallisia, maakunnallisia ja alueellisia yhtiöitä, joilla on osaaminen ja resurssit toteuttaa laajoja muutosprosesseja ja tuottaa palvelut julkisille organisaatioille. Investoinnit järjestelmiin, osaamiseen ja henkilöstöön olisivat huomattavasti edullisemmat kuin kokonaan uusia organisaatioita perustettaessa. Useat yhtiöt ovat jo osa valtakunnallista tai maakunnallista rakennetta.

Luonnoksesta puuttuvat kokonaan arviot uusien palvelukeskusten perustamiseen, investointeihin, järjestelmiin sekä henkilöstö- ja muihin menoihin liittyvistä kustannuksista. Luonnoksesta puuttuvat myös yhtiöiden liiketoimintasuunnitelmat ja ennakoitujen kassavirrat sekä selvitykset niiden markkinavaikutuksista. Palvelukeskuksia ollaan perustamassa ilman minkäänlaisia selvityksiä niiden kustannuksista ja hyödyistä.

Palvelukeskuksia koskevat säännökset rajoittavat maakunnan oikeutta päättää tukipalveluiden tuotantotavasta. Lakiluonnosten mukainen järjestely veisi tukipalveluita koskevan päätöksenteon kauas niiden käyttäjistä. Maakunnilla olisi yhtiöiden palveluiden käyttövelvollisuus, mutta rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa niiden sisältöön. Epäselväksi jää myös maakuntien omistajaohjauksen rooli ja suhde valtioneuvostoon. Valtion asema päätöksenteossa turvattaisiin yhtiöjärjestysmääräyksien. Samoin epäselväksi jää yhtiöiden hallitusten yhtiöoikeudellinen asema.

Maakuntalakiluonnoksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin käyttövelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista ja palvelukeskusten tehtävistä. Säännökset ovat väljiä ja ongelmallisia sekä maakuntien itsehallinnon että osakeyhtiölain kannalta eivätkä täytä asetuksenantovaltuudelta edellytettävää tarkkarajaisuutta.

Toimitila- ja kiinteistöhallinnon tehtävien osalta lähtökohtana tulisi olla, että maakunnat päättäisivät palvelujensa tuotantorakenteesta sekä sen edellyttämästä toimitilatarpeesta.

Talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden keskittämiseksi asetetut tavoitteet voidaan parhaiten saavuttaa usean tukipalveluyksikön mallilla. Talous- ja henkilöstöhallinnossa toimii jo lähtötilanteessa lukuisia julkisomisteisia ja yksityisen sektorin tuottaja organisaatioita ja markkinoilla on tervettä kilpailua. Ehdotamme yhden kansallisen tukipalveluyksikön sijaan usean talous- ja henkilöstöhallinnon toimijan mallia, jossa maakunnat valitsevat talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden tuottajan alueellisesti tai kansallisesti toimivien tuottajien joukosta. Tukipalveluyksiköt voisivat tuottaa talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita myös kunnille, jolloin talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut olisi tuotettavissa tehokkaasti myös kuntien jäljelle jäävien tehtävien tarpeisiin.

Yhteishankintojen osalta maakunnissa on oltava toiminnan laajuuden puolesta itsenäinen kattava palvelu- ja tavarahankintojen juridinen ja tekninen hankintaosaaminen, jota ei voi kokonaan siirtää valtakunnalliselle toimijalle. Yhteishankintajärjestelyn ei tulisi myöskään hajottaa maakuntien ja kuntien yhteistä hankintavolyymiä. Toiminnan tulisi tukeutua olemassa oleviin hankintaorganisaatioihin ja niiden osaamiseen ja asiakastuntemukseen mm. soite-sektorilla. Maakuntien hankintaan tarvitaan ylätasoa hankintatoimintaa koordinoiva toimija/palvelukeskus, jonka roolina olisi kaikkein suurimpien hankintojen toteutus. Palvelukeskus tekisi esim. vertailuja ja analyyskejä ja sillä olisi hyvä tuntemus alan markkinasta. Organisointi olisi kevyt ja toimintatapa verkostomainen.

Tieto- ja viestintätekniiset palveluiden (ICT-palvelukeskus) osalta maakuntien tarvitsemat kansallisesti yhteiset ICT-palvelut tulisi organisoida useamman toimijan verkostomallilla, jossa tulee arvioida myös nykyisten organisaatioiden hyödyntämismahdollisuudet. kansallisen palveluarkkitehtuurin ja rajapintojen edellytysten ohjaus on kansallisen koordinaation tehtävä.

5. Maakuntalain 2 luvussa määritellään maakunnan tehtävät. Onko maakunnalle esitetty tehtäväkokonaisuus uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?

Kyllä pääosin.

Maakuntalakiluonnoksessa maakunnille on säädetty yhteensä 25 lakisäädettä tehtäväaluetta. Esitetyt tehtäväkokonaisuudet ovat pääosin perusteltuja ja sopivat hyvin maakunnan järjestettäväksi.

Maakunnille säädettyjen tehtävien sisältö tullaan määrittelemään kutakin tehtävää koskevassa erityislainsäädännössä. Erityislainsäädännön uudistaminen ja muutokset ovat vielä valmistelussa. Jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että erityislainsäädännössä määritellään maakunnalle siirrettävät tehtävät siten, että ne eivät ole päällekkäisiä tai rinnakkaisia kuntien ja muiden toimijoiden tehtävien kanssa. Toimivaltarajojen tulee olla selkeitä. Tehtävien järjestämisestä, tuotannosta ja yhteistyöstä täytyy kuitenkin voida sopia maakuntien, kuntien ja muiden toimijoiden kesken.

Eryityisesti on syytä kiinnittää huomiota seuraaviin tehtäväkokonaisuuksiin:

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen

Sosiaali- ja terveystalviin liittyvä hyvinvoinnin edistämisen tuki siirtyy maakuntien vastuulle. Terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen perusvastuu on kunnilla. Tehtävät tulee lainsäädännössä selkeyttää. On olemassa vaara, että ilman selkeyttämistä tehtävästä muodostuu hallitsematon kokonaisuus.

Maakuntalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan maakuntien tehtäviin kuuluu sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja ehkäisevän päihdetyön asiantuntijatuki kunnille ja ehkäisevät palvelut. Tärkeä osa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä on kaikenlaisen väkivallan ennaltaehkäisy ja tapaturmien ehkäisy. Väkivallan ehkäisyä tulisi koordinoita seutu- tai aluetasolla ja että kunnat tarvitsevat tässä tukea.

Väkivallan ja tapaturmien ehkäisy tulisi sisällyttää maakuntalain 6.1. §:n 2 kohtaan esim. muuttamalla kohta kuulumaan seuraavasti: ”sosiaalisen hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen ja ehkäisevän päihdetyön ja väkivaltatyön asiantuntijatuki kunnille ja ehkäisevät palvelut”. Vastaavasti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 8 § voitaisiin kirjoittaa muotoon ”Hyvinvoinnin ja terveyden sekä turvallisuuden edistäminen maakunnassa”.

Ympäristöterveydenhuolto

Ympäristöterveydenhuolto on linjattu maakuntaan siirtyväksi tehtäväksi, jonka kunnat voivat kuitenkin tiettyjen edellytysten täytyessä ottaa hoitaakseen. Suuret kaupungit sekä osa yhteistoiminta-alueista ovat ilmaisseet halunsa vastata jatkossakin ympäristöterveydenhuollosta. Lähtökohtana kunnallisen järjestämisvastuun kriteereille tulisi olla nykyinen käytännössä toimivaksi havaittu laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminnasta. Mikäli lain edellytykset täyttyvät, kunta voisi tehdä sopimuksen maakunnan kanssa tehtävän hoitamisesta ja saada siihen kohdistetun rahoituksen.

Kasvupalvelut (työllisyys- ja elinkeinoasiat)

TE-palveluiden selkeyttäminen ja uudistaminen yritys- ja asiakaslähtöisiksi kasvupalveluiksi on tavoiteltava uudistus. Kasvupalvelut ovat kuitenkin osa aluekehittämisen kokonaisuutta. Elinkeinojen kehittämiseen liittyviä tehtäviä uudistettaessa on varmistettava, että ne muodostavat ehjän kokonaisuuden kuntien elinkeinopolitiikan kanssa. Maakunnan tulee voida sopia alueen kuntien kanssa tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä, työnjaosta ja resurssien kohdentamisesta.

Aluekehittäminen

Aluekehittämisviranomaisten tehtävien siirto maakunnalle on tarkoituksenmukaista. Nykyiset liittojen aluekehitysviranomaistehtävät sekä pääosa ELY -keskusten tehtävistä kootaan yhteen maakunnalliseen organisaatioon. Samalla kootaan yhteen keskeiset kansalliset ja EU -kehittämisvarat sekä maakunnan strateginen suunnittelu. Rahoitettavien

hankkeiden tulee perustua maakunnan strategiaan valintoihin ja sen mukaisesti toteutettavaan maakuntaohjelmaan. Myös kunnilla on jatkossakin keskeinen rooli alueen kehittämisessä.

Aluekehittämissuunnitelma tulee nähdä laajana kokonaisuutena. Tämän takia tarvitaan aluekehittämistä koskeva yleislaki, jonka alle kasvupalvelut ja muut sisältölait voidaan sijoittaa.

Maakuntakaavojen ja kuntien yleiskaavojen suhde

Maakuntakaavoituksen siirtymisestä maakunnan liitoilta maakunnille seuraa tarve tarkastella maankäyttö- ja rakennuslain kaavajärjestelmää maakuntien perustamisen jälkeen laajemminkin. Kaavajärjestelmässä maakuntakaava strategisena alue- ja yhdyskuntarakenteen kehittämisen suuntaajana on tärkeää säilyttää. Maakunnalla, itsenäisenä toimijana, täytyy olla väline, jolla se voi maakuntavaltuuston tahdon mukaisesti suunnata toimialueensa aluerakenteen kehittämistä. Maakuntakaavoitusta tulee kuitenkin kehittää siihen suuntaan, että se nykyistä selvemmin ja strategisemmin keskittyy seudullisiin ja maakunnan kannalta keskeisiin maankäytön ja aluerakenteen kysymyksiin.

Maakuntakaavoituksen kehittämisen lisäksi myös maankäyttö- ja rakennuslain arviointia ja uudistamista täytyy edelleen jatkaa, ja koko suunnittelujärjestelmää täytyy lähivuosina varautua kehittämään. Suunnittelualankin tulee viimeistään nyt liittyä kansallisiin kasvutalkoisiin. Tämä tarkoittaa huomion kiinnittämistä jatkossa sekä menotalous- että tulotalouspuoleen niissä monissa asioissa, joissa suunnitteluratkaisuilla ja suunnitteluprosesseilla on vaikutuksia elinkeinoelämään ja aluetalouteen. Myös sääntelyn ulkopuolella oleva suunnittelukulttuuri vaatii kehittämistä alueellista elinvoimaa vahvistavaan suuntaan. Tämän elinvoimamyönteisen kulttuurin ja notkean toimintatavan vahvistaminen on jatkossa pääosin maakuntien ja kuntien toimivallassa, mutta suunnittelualaa koskevan kansallisen keskustelun käynnistäminen on myös ministeriöiden (VM, TEM, YM ja LVM) vastuulla.

Elinvoimapolitiikka on yhä keskeisempi osa kuntien toimintaa. Sen onnistuminen ja menestyksellä pitkäjänteinen hoitaminen edellyttää, että kunnilla säilyy oikeus itsenäisiin valintoihin maapolitiikassa, kuntakaavoituksessa ja toteuttamisen ohjelmoinnissa.

Liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot ja alueellinen tienpito, maankäytön yhteistyö

Maakuntien tehtävät ja vastuut tienpidossa suhteessa tienpidosta osaltaan vastaavaan Liikennevirastoon edellyttävät selvittämistä. Valtakunnallisen tieverkon toimivuuden kannalta on olennaista, että se suunnitellaan, rakennetaan ja kunnossapidetään yhtenäisten periaatteiden pohjalta. Tämä tulee varmistaa organisaatoratkaisuissa. Siinä tulee myös varmistaa se, että maakunnilla on todelliset vaikuttamisen mahdollisuudet koskien valtakunnallista, maakunnallista ja alueellista liikenneverkkoa. Liikennejärjestelmäsuunnitelman roolia tulee vahvistaa.

Maatalouden ja maaseudun kehittäminen

Tehtäväalueen tulee kattaa maaseudun kehittämisen sekä maa- ja elintarviketalouden, maaseutuelinkeinojen ja maatilatalouden sekä kala- ja riistatalouden edistämisen ja rahoittamisen, viljelijätukitehtävät sekä näihin liittyvät palvelut

Pelastustoimi

Pelastuslaitosten tehtävät tulee osoittaa järjestettäväksi 18 maakunnalle. Pelastustoimen ja sen osana ensihoidon osalta maakunta on selkeästi luontevin rahoitus-, järjestämis- ja toteuttamis pohja. Maakuntia laajempien alueiden tehtäväksi tulee määritellä tehtävien sekä poikkeusolosuhteiden koordinaatio.

Pelastustoimella on vahvaa osaamista hallinnonalat ylittävästä yhteistyöstä häiriö- ja poikkeusoloihin varautumisessa, valmiussuunnittelusta sekä harjoittelusta. Tätä on pystyttävä hyödyntämään riittävästi kuntien varautumisessa myös maakuntaudistuksen jälkeen. Jotta pelastustoimella on tosiasiallinen mahdollisuus varautumisen tukeen ja yhteensovittamiseen sekä maakunnan yhteisessä varautumisessa että kunnissa, tulee pelastustoimi asemoida maakuntaan siten, että riittävä toimialaosaaminen on sijoitettu palveluja järjestävälle tasolle.

Vesitalous, vesihuollon edistäminen ja suunnittelu

Maakunnalla voi olla laaja-alaisia vesihuollon edistämisen ja yhteistyötehtäviä. Vesilain valvontatehtävät soveltuvat parhaiten maakuntien vastuulle osana vesiasioiden kokonaisuutta. Vesihuolto on osa kuntien vastuulla olevan rakennetun ympäristön palvelukokonaisuutta ja vesihuollon järjestämismvastuu tulee olla jatkossakin kunnalla.

Kansainväliset tehtävät

Kansainvälisten asioiden ja yhteyksien hoito on lakiluonnoksessa jätetty vapaaehtoisten tehtävien listalle. Kansainvälinen ulottuvuus on erittäin tärkeä osa alueiden työtä ja sen tulee olla uusien maakuntien perustehtävä, jolla on riittävät resurssit. Aktiivinen vaikuttaminen EU-edunvalvonnassa, alueiden rajat ylittävässä yhteistyössä ja eurooppalaisessa aluepolitiikassa ovat maakunnalle luontaisia tehtäviä.

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

Kyllä.

Maakuntalakiluonnos vastaa kuntalain sääntelyä. Maakuntavaltuuston tulee luoda edellytykset asukkaiden suoralla osallistumiselle. Ehdotus antaa siihen toimivat puitteet. Esityksen 23§ antaa riittävän monipuoliset puitteet asukkaiden sekä palvelun käyttäjien monipuoliselle osallisuudelle.

7. Maakuntalain 9 luvussa säädetään maakunnan palvelulaitoksesta. Onko siitä esitetty säädettäväksi tuottamisen organisoinnin näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?

Ei.

Maakuntalaissa palvelun järjestämisen ja palvelun tuottamisen erottaminen maakunnan sisällä sekä maakunnan ja palvelulaitoksen roolit on määritelty liian tarkasti. Palvelujen järjestämisvastuun ja maakunnan palvelujen toteuttamisvastuun roolit ovat osittain päällekkäiset eivätkä mahdollista selkeää järjestämisen ja tuottamisen välistä työnjakoa. Järjestämisvastuun todellinen valta ja sitä myöten järjestämisfunktio jää heikoksi. Maakunnan palvelulaitoksella on liikaa järjestämisvastuuseen kuuluvia tehtäviä eikä palvelulaitos ole tasavertaisessa suhteessa muihin palvelutuottajiin. Tämä epäsuhta korostuu siinä, että maakunnan palvelulaitoksen tehtävänä on vastata hankinnoista ja monituottajamallin ohjauksesta ei- vapaan valinnan piirissä olevien palvelujen osalta.

Mikäli palvelujen järjestämisen ja tuottamisen erottamisesta ylipäättään on tarkoituksenmukaista säätää lailla ja lakiesityksessä olevalla tarkkuudella, on palvelun järjestäjälle luotava edellytykset ohjata palvelurakennetta ja palvelun tuottajia – myös maakunnan omaa palvelulaitosta – yhdenmukaisesti poliittisen päätöksenteon pohjalta. Näin rahoitus- ja järjestämisvastuu määrittyy selkeästi maakunnan järjestäjälle ja palvelujen tuottaminen tapahtuu tasapainoisessa tuottajarakenteessa. Monituottajamallin ohjauksessa maakunnan palvelulaitoksen tulee olla yksi toimija muiden joukossa, jota ohjataan sopimusohjauksen periaatteilla. Viranomaistoiminnan delegointi palvelulaitokselle tulee kuitenkin lakiesityksen mukaisesti olla mahdollista.

Myös maakunnan palvelulaitoksen ohjaukselle tulisi lainsäädännössä luoda vapausasteita eikä yksityiskohtaisesti säätää palvelulaitoksen ohjauksesta osana maakuntakonsernia. Maakunnille tulee itsehallintoperiaatteen mukaisesti jäädä valtaa päättää hallintonsa ja ohjausmallinsa sisällöstä tarkoituksenmukaisimmalla tavalla ja sisällyttää maakunnan hallintosääntöön erilaisia ohjauksen ja päätöksenteon muotoja.

8. Maakunnan talouden ohjaus perustuu erityisesti maakuntalakiin ja maakuntien rahoituslakiin. Ohjaavatko maakuntien rahoitusmalli ja maakuntalain mukainen taloudenohjausmekanismi maakuntien taloudenhoitoa tarkoituksenmukaisella tavalla?

Ei pääosin.

Lähtökohtaisesti itsehallinnon elementtinä on oikeus päättää tuloistaan (verotusoikeus). Valtion rahoitus sekä tiukaksi määritelty rahoituskehys kaventavat merkittävästi maakuntien itsehallinnon alaa. Rahoitusperiaatteena lakiesityksissä oleva pääosin (89%) tarveperusteinen erilaisilla kertoimilla painotettu rahoitusmalli on kuitenkin oman verotusoikeuden jälkeen seuraavaksi paras maakunnan rahoitusmuoto, joka mahdollistaa luontevalla tavalla kantokyvyltään erilaisten alueiden tasapainoisen rahoituksen. Lähtökohtaisesti ahtaaseen rahoitusmalliin yhdistyy kuitenkin moninaista valtion ohjausta maakunnille (maakunnan tehtävien säätäminen lailla, rajoitettu oikeus päättää palveluiden tuotantotavoista, valinnan vapauden piiriin otettavien palvelujen määrittely, rajoitettu mahdollisuus päättää hallinnosta, sopimusoikeuden rajoitukset, sitominen palvelulaitosten käyttöön, erilaiset valtion ohjauksen toimivaltuudet, investointien ohjaus jne.). Maakuntien rahoituksellisesta kokonaisuudesta on vaarassa muodostua liian säädelty ja siihen sisältyy

riski siitä, että lainsäädännöllä määriteltyihin tehtäviin ei muodostu maakunnissa riittävää rahoituspohjaa.

Uhkana on myös uusien tehtävien säätäminen maakunnille ilman riittävän realistista rahoituspohjaa. Lisäksi kansalaisten vapaan valinnan lisääminen laajasti ja nopeasti saattaa uhata maakunnan palvelujen rahoituspohjaa, mikäli palvelukysyntää ja sitä myöten rahoitusta siirtyy maakunnan palvelulaitoksen ulkopuolelle nopeammin, kuin maakunta pystyy tosiasiallisesti sopeuttamaan toimintaansa.

Laskennalliseen yleiskatteiseen rahoitusmallin tulee rakentaa kannusteita tuloksellisuuden parantamiseen sekä taata riittävä rahoitus tutkimus-, koulutus ja kehittämistoimintaan maakuntatasolla.

Yleiskatteellisuudesta johtuen maakunnilla on mahdollisuus päättää saamansa rahoituksen käytöstä. Tämä on välttämätöntä maakuntien itsehallinnon toteutumisen kannalta. Yleiskatteellisuudesta tulee pitää kiinni, eikä mitään osaa maakuntien saamasta rahoituksesta saa korvamerkitä tiettyihin menoihin. Tämä koskee myös sekä uudistuksen seuraavassa vaiheessa maakunnille siirrettäviä valtion tehtäviä että monikanavarahoituksen purkamisen myötä maakunnille siirrettäviä tuloja. Kaiken kaikkiaan maakunnille osoitettavien uusien tehtävien rahoituslaskelmien tulee olla paljon nykyistä realistisemmalla pohjalla ja rahoituksen tulee kattaa uudet palvelukokonaisuudet täysimääräisinä.

Maakuntalakiin ehdotetut säännökset alijäämän kattamisvelvollisuudesta ja siihen liittyvät kriisimaakuntakriteerit sekä lainana otto oikeuden rajoittamisesta ovat aivan liian tiukat ja ne ovat ongelmalliset maakuntien itsehallinnon näkökulmasta. Kaksi vuotta on liian lyhyt aika toteuttaa toiminnan rakenteissa tarvittavat muutokset.

Maakunnat tai niiden määräysvallassa olevat oikeushenkilöt eivät lakiluonnosten mukaan kuuluisi Kuntien takauskeskuksesta annetussa laissa säädettyjen rahoituskelpoisten kohteiden joukkoon, joten Kuntarahoitus ei voisi niitä rahoittaa takauskeskuksen takauksella hankituilla varoilla. Koska esitetyt maakunnat eivät kuuluisi Kuntarahoituksen toiminnan piiriin, tulisivat maakunnille siirtyvät velat irtisanottaviksi. Jotta maakunnat voisivat tulla Kuntien takauskeskuksen rahoitushuollon piiriin, niillä tulisi olla sama riskikuokka kuin kunnilla ja valtiolla. Tämän varmistamiseksi yksi vaihtoehto on, että valtio tulisi nykyistä suuremmalla osuudella Kuntien Takauskeskuksen jäseneksi. Näin myös Kuntarahoituksen lainoitus voitaisiin varmistaa jatkossakin muuttamalla takauskeskuslakia koskemaan valtion sosiaalisen asuntotuotannon lisäksi myös perustettavien maakuntien toimintaa.

9. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.

Lakiluonnoksen perusteella jää epäselväksi eri tavoin järjestettyjen palvelun juridiset suhteet. Esimerkiksi 8 § Palvelujen tuottaminen ja 9 § Tuottamista koskevan vastuun toteuttaminen ja sen valvonta jäävät epämääräisiksi - samoin niiden suhde vapaan valinnan

piirissä oleviin palveluihin. Pykälissä käytetään termiä "palvelujen hankkiminen" ja 9 §:ssä edellytetään, että maakunnan tulee ottaa muiden tuottajien kuin maakunnan palvelulaitoksen kanssa tehtäviin sopimuksiin maakunnan järjestämismääräyksiin toteuttamiseksi tarvittavat määräykset. Kysymykseksi jää, edellytetäänkö maakunnalta siten kaikkien järjestämismääräyksiin piiriin kuuluvien palvelujen osalta palveluntuottajien hankintamenettelyä sekä em. prosessiin liittyen sopimusten laatimista?

Maakunnalle on ko. lakiluonnoksessa asetettu erittäin laaja vastuu palvelujen järjestämisestä sekä asiakkaan palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta (7 §). Lakiluonnoksen 9 § hahmotellut valvontakeinot ovat em. velvoitteeseen nähden yleisellä tasolla.

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?

Ei pääosin

Lakiluonnoksessa esitetään suurempiin kokonaisuuksiin koottavien palvelujen vastuusta ja päätösvallosta. Maakuntien näkökulmasta on ongelmallista, että maakunta ei voisi vaikuttaa keskitettäviin palveluihin, keskitettyjen palvelujen tuottamistapaan eikä palveluista aiheutuneisiin kustannuksiin. Epäselväksi jää, mitkä ovat ne sosiaalihuoltoon kuuluvat palvelut, jotka voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin. Lisäksi järjestämislain 11§ mahdollistaa tiettyjen palvelujen kokoamisen kahteentoista laajasta ympärivuorokautisesta päivästä vastaaviin maakuntiin siten, että muilla maakunnilla ei ole oikeutta tuottaa keskitettäviksi määritellyjä palveluita. Tämä kokonaisuus on annettu laajasti asetuksenantovaltuuksien piiriin. Kysymys ei ole tuottamisvastuusta, vaikka hallituksen esityksessä niin esitetään. Jos sääntely jätetään tähän muotoon, tarkoittaa se, että osa maakunnista ei ole järjestämismääräyksissä niistä palveluista, jotka koottu suurempiin kokonaisuuksiin. Tämä on vastoin maakuntien järjestämismääräyksiä linjattua.

Käsitteet lähipalveluista, saatavuudesta ja saavutettavuudesta eivät ole yksiselitteisesti mitattavissa. Tietty palveluiden keskittäminen voi olla tarpeen kokonaiskustannusten hillitsemisen ja riittävien henkilöstöresurssien ja palvelujen laadun turvaamisen näkökulmasta. Nyt pitkälle viety keskittäminen on mahdollista löyhästi muotoiltujen kriteerien perusteella ja asetusten pohjalta. Itsehallinnon kaventumisen sekä tarkoituksenmukaisen palveluverkon rakentamisen näkökulmista erittäin merkittävä päätöksentekovalta siirtyy maakunnan itsehallinnon ulkopuolelle asetusperusteisen säätelyn piiriin, joka ei ole tarkoituksenmukaista. Lisäksi itsehallinnon rajoittaminen riskeräisyyttä lisää erittäin tarpeellisen uudistuksen toteuttamista.

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

Kyllä pääosin

Peruseriaatteena maakuntaa laajempien kokonaisuuksien sopiminen 5 yhteistyöalueen yhteistyösopimuksen puitteissa on merkittävästi toimivampi ratkaisu kuin kaavamainen 18/12/5 -mallinen valtakunnallinen asetussäätely koskien yksityiskohtaisia hoitoja ja toimenpiteitä. Viiden alueen yhteistyösopimus on riittävä pohja toimivan työnjaon ja tarkoituksenmukaisen resurssien käytön varmistamiseksi. Asetuksin määritellyllä työnjaolla kavennetaan merkittävästi sekä maakunnan itsehallintoa että palvelurakenteen tarkoituksenmukaista toteuttamista yhteistyöalueilla. Suurempiin kokonaisuuksiin koottavista palveluista koskevasta sääntelystä tulee voida poiketa, mikäli alueellisten tarpeiden mukainen palvelu (esimerkiksi päivystyksen ylläpito) sitä edellyttää.

Viiden alueen yhteistyösopimuksen sitovuus ei ole perusteltua siltä osin kuin valtiolle on annettu toimivaltaa päättää maakuntien yhteistyösopimuksesta. Valtioneuvoston ja ministeriön laajat ja avoimet sekä tulkinnanvaraiset mahdollisuudet ohjata maakuntien operatiivista toimintaa eivät ole hyväksyttäviä. Lisäksi järjestämislain 18§ on karkeasti ristiriidassa maakuntien itsehallinnon kanssa.

Pelastuslaitos ja sen osana ensihoito tulee järjestää, rahoittaa ja toteuttaa maakunnallisena kokonaisuutena. Palvelujen koordinointi yhteistyöalueilla on sen sijaan tarkoituksenmukaista. Kanta-Hämeen -tyyppisen maakunnan osalta koordinoinnissa on syytä ottaa huomioon se, että ensihoidon toimintaa tulee koordinoida usean yhteistyöalueen suuntaan.

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?

Ei

Integraation toteutuminen on asiakkaan saaman palvelun, palvelun vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden kannalta erittäin tärkeää erityisesti paljon palveluja käyttävien kansalaisten palvelukokonaisuuksien näkökulmasta. Monituottajamallin yleisinä vaaroina ovat mm. tiedonkulun ongelmat, palveluketjujen hajoaminen sekä se, että palvelun käyttäjä ei saa palvelutarpeeseen nähden kaikkein parasta palvelukokonaisuutta. Valinnanvapaus ja yhtiöttämismallit vaarantavat horisontaalisen ja vertikaalisen integraation toteuttamisen. Lainsäädännön kokonaisarviota vaikeuttaa lisäksi vapaan valinnan lainsäädännön puuttuminen.

Integraatio toteutuu esityksessä rahoituksen osalta mutta järjestämisen osalta vain osittain, koska maakunnan palvelulaitoksella on sekä järjestämiseen että tuottamiseen liittyviä tehtäviä. Palvelutuotannon tasolla integraation toteutus on haasteellisempaa, koska maakunnan järjestäjän valta ohjata monituottajamallisessa toimintaympäristössä sopimuksin toimijoita on erittäin rajallinen. Järjestäjän ohjausvaltaa kaventaa se, että maakunnan palvelulaitos vastaa muiden kuin vapaan valinnan piirissä olevien palvelujen hankinnasta. Tähän kysymykseen liittyy integraation ohjaamisen keskeiset lainsäädännön valuvat, joiden korjaaminen edellyttää maakunnille selkeästi enemmän vapausasteita hallintonsa järjestämiseen.

Hallinnollisesta ohjauksesta siirrytään lausunnolla olevassa lainsäädännössä laajasti omistajaohjaukseen, markkinaohjaukseen ja sopimusohjaukseen. Tällaisessa toimintaympäristössä onnistunut integraation toteuttaminen edellyttää erittäin selkeän, yksiselitteisen ja vahvan palvelun järjestämisfunktion ja ohjaustyökalut, joilla ohjataan kaikkea tuotannossa tapahtuvaa palvelujen yhteen sovittamista.

Valtion byrokraattinen ja yksityiskohtainen ohjaus muodostaa lisää ohjauksen monimutkaisuutta ja haittaa paikallisten innovaatioiden syntymistä vahvan järjestäjän ohjauksessa.

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

Ei

Maakuntien palvelujen järjestämiseen kohdistuvan valtion ohjauksen tulisi kohdistua ainoastaan strategisesti merkittäviin kohteisiin. Strategiset tavoitteet sekä ministeriöiden ja maakunnan neuvottelumenettely yhdistettynä talouden kautta ohjaamiseen ovat riittäviä kansallisia ohjausvälineitä. Valtion ei tule puuttua maakuntien operatiiviseen toimintaan tai maakuntien yhteistyörakenteisiin, jos niillä kyetään turvaamaan riittävä lainmukainen palvelutaso kansalaisille. Maakunnan ohjauksen tulee perustua lakiin - ei sitä alempiin säädöksiin tai hallinnollisiin päätöksiin.

Talouden ja neuvottelumenettelyn kautta tehty ohjaus ovat riittäviä keinoja maakuntien toiminnalle. Mikäli valtion ohjaus toteutettaisiin esitetyllä tavalla, valtion olisi merkittävästi lisättävä ohjaustehtäviin suunnattavia resursseja ja osaamista. Tämä yhdistettynä vuosittain toistettavaan investointilupamenettelyyn tuottaisi raskaan ja kankean toimintamallin ja lisäisi hallinnon kustannuksia. Yksityiskohtainen kansallinen ohjaus heikentää myös mahdollisuuksia asukkaiden tarpeista lähtevien uusien innovaatioiden kehittämiseen.

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?

Ei pääosin

On kyseenalaista, onko lainsäädännöllä ylipäättään tarkoituksenmukaista säätää lakiesityksessä olevalla tarkkuudella maakunnan organisaatiosta, palvelun järjestäjän ja toteuttamisen erottamisesta tai yhtiöittämisestä. Maakunnille tulee antaa vapausasteita hallintonsa järjestämiseen sekä palvelujen rahoitus-, järjestämis- ja toteuttamisvastuun tarkoituksenmukaisiin maakunnallisiin järjestelyihin.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa toteutetaan myös tulevaisuudessa monituottajaisessa rakenteessa, joka edellyttää palvelun järjestämiseen liittyvää osaamista - erityisesti hankintaosaamista. Vapaa valinta tuo palvelun järjestämiseen uusia elementtejä ja edellyttää vahvaa järjestäjän tiedonhallintaa ja ohjausta, ettei palvelujen laadun ja vaikuttavuuden valvonta jää yksinomaan asiakkaan vastuulle. Inhouse- ja outhouse palveluista sekä vapaan valinnan palveluista rakentuva kokonaisuus edellyttävät erilaisia ohjaus-, hyväksymis- ja hankintamenettelyitä, mutta palvelujen rahoitus, ohjaus ja palvelujen kustannusten, määrän, laadun ja vaikuttavuuden tietopohja on pitkälti samanlainen riippumatta miten palvelua tuotetaan. Maakuntien toimintaympäristö on erilainen. Näin ollen maakunnan vastuulla olevan palvelutuotannon kaavamaiselle hallinnolliselle eriyttämiselle ei ole esitetty selkeää syytä tai perusteluja ja siksi maakunnan palvelulaitosta koskevat säädökset tulisi poistaa kokonaan. Toimintojen liian tarkka sääntely ei ole tarkoituksenmukaista erilaisten rahoitukseen-, järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyvien yksityiskohtien osalta.

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?

Ei

Yhtiöittämisvelvollisuus vapaan valinnan piirissä olevien julkisten palvelujen osalta (118§) ei ole perusteltu kestävästi eikä yhtiöittämisvelvollisuutta tulkita samalla lailla muissa Euroopan maissa. Tässä yhteydessä on huomioitavaa, että maakunnalla on palvelujen rahoitus-, järjestämis- ja toteuttamisvastuu palveluista myös niissä tilanteissa ja niillä alueilla, joissa markkinat eivät tuota vapaan valinnan piirissä olevia palveluita. Yhtiöittämisvelvollisuus rajaa ja hajottaa maakunnan tuotantotapoja tarpeettomasti. Sen vuoksi yhtiöittämisvelvoitteen juridinen pohja tulisi selvittää huomattavasti nykyistä tarkemmin.

Yhtiöittämisvelvollisuutta perustellaan kilpailukyvyn ja yritysten näkökulmasta, mutta velvoite on hoitoketjujen sujumuuden ja integraation kokonaisuuden kannalta ongelmallinen. Maakunnan on joka tapauksessa järjestettävä ja toteutettava julkinen palvelutoiminta.

Yhtiöittämisvelvoite lisää byrokratiaa ja luo tarpeetonta hallintoa ja kustannuksia; lisää päällekkäisiä hallintoelimiä ja sopimuksia, joita joudutaan ylläpitämään ja valvomaan. Toimintarakenne on monimutkainen ja kallis. Yhtiöittämisvelvoitteesta tulisi luopua.

16. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista.

Valtion kontrollia maakunnan toiminta kohtaan tulee vähentää. Strategisten tavoitteiden linjaus riittää, jolloin maakunnat itse voivat päättää oman asiantuntemuksensa mukaisesti alueensa toiminnasta. Valtion kattava kontrolli uhkaa kääntyä itseään vastaan: Tulevien maakuntien itsehallinto jää niin ohueksi, että koko tärkeän reformin läpimeno on uhattuna.

Järjestämislain 15§ mukainen palvelulupaus on lähtökohtaisesti myönteinen tekijä, joka lisää läpinäkyvyyttä palvelun käyttäjien suuntaan maakunnan järjestämiin palveluihin liittyvistä tavoitteista ja palveluprosesseista. Palvelulupaus sitoo maakuntaa ja sen vastuullista virkamiesjohtoa toimimaan maakunnan antaman lupauksen mukaisesti. Hyvinvointipalveluissa paras ja vaikuttavin lopputulos syntyy kuitenkin useimmissa tapauksissa palvelun antajan ja palvelun käyttäjän tekemistä toimenpiteistä. Palvelu luo usein edellytykset hyvinvoinnille, mutta palvelun käyttäjän omat toimet vaikuttavat lopputulokseen myös erittäin merkittävästi. Kuntoutuminen ei useinkaan perustu vain kuntoutukseen vaan hyvä lopputulos saadaan vain kuntoutuksen ja kuntoutujan omien toimien yhteisvaikutuksella. Yksipuolisen julkisen palvelulupauksen sijasta olisi syytä kehittää malleja, joissa määritellään julkisen palvelulupauksen lisäksi myös palvelun käyttäjä mukaan palvelun toteuttamiseen. Näin ollen olisi tarkoituksenmukaisempaa puhua palvelusitoumuksista, jossa julkiseen palvelulupaukseen yhdistetään palvelun käyttäjän osuus parhaaseen lopputulokseen pääsemisessä. Näin luotaisiin edellytykset kansalaisten ja palvelun käyttäjien voimavarojen näkyväksi tekemiseksi hyvinvoinnin rakentamisessa.

Lainsäädäntökokonaisuus ei ole vielä selvillä, jolloin lakipaketin lausuminen on haasteellista - lähes mahdotonta. Vapaan valinnan lainsäädännön pitäisi sisältyä kokonaisuuteen ennen perusteltujen lausuntojen pyytämistä.

Esitetty maakunnallinen toimintarakenne on monimutkainen ja lisää päällekkäistä byrokratiaa.

Terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen vastuu kuntien ja maakunnan välillä jää vielä jossain määrin epäselväksi.

Yhteistyöalueiden toiminta pitäisi olla koordinoivaa ja sopimukseen perustuvaa.

Yksityisten palveluntuottajien toiminta perustuu rekisteröintiin ja omavalvontaan. Tämä aiheuttaa maakunnalle suuren valvontavastuun.

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

Kyllä pääosin.

Valmistelutoimielimen toimeksianto on esitetty yleisellä tasolla. Sen jäsenet ovat virkamiehiä. Tarkoitus on, ettei valmistelutoimielin ota kantaa poliittista harkintaa vaativiin asioihin. On ratkaistava, kuinka nämä tehtävät rajataan ja kuinka toisaalta varmistetaan välttämätön kytkentä poliittiseen päätöksentekoon.

Valmistelutoimielimelle on varmistettava riittävä rahoitus valtiolta maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen ajaksi.

Valmistelutoimielimen tehtävät on määritelty lakiesityksen 7§ lähinnä maakunnan perustamisen teknisluonteisten tehtävien toteuttamiseksi. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon osalta sote- ja maakuntauudistukselle asetetut tavoitteet ovat pääosin sisällöllisiä ja taloudellisia. On tärkeää, että maakunnassa huolehditaan maakunnan perustamiseen liittyvien kysymysten valmistelusta, mutta vähintäänkin yhtä tärkeää on luoda edellytykset reformin toiminnallisten ja taloudellisten tavoitteiden saavuttamiselle jo aikana ennen maakuntauudistusta vuosina 2017-2018. Väliaikaisen valmistelutoimielimen rahoituksessa tulee huomioida uudistuksen laajuus sekä myös uudistusten sisällöllisten tavoitteiden suunnassa tapahtuva valmistelu ennen uudistuksen voimaan astumista.

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 pääosin

Ehdotettu liikkeenluovutus on kannatettava periaate sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön siirtymiselle mukaan lukien tukipalvelujen henkilöstö.

Voimaanpanolain 14 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että kuntien palveluksessa olevat sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelutuotantoon liittyvissä tukipalvelutehtävissä toimivat henkilöt siirtyvät maakunnan palvelukseen silloin, kun henkilön tosiasiallisista tehtävistä vähintään puolet (50 %) on kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen tukitehtäviä.

Ehdotuksen mukaan kyseisten tehtävien tarkoista henkilötyövuosista sovittaisiin maakunnan ja kuntien välillä. Säädöksen soveltaminen tulee aiheuttamaan ongelmia esimerkiksi tilanteessa, jossa maakunta ja kunta eivät pääse sopimukseen henkilötyövuosista. Lisäksi on huolehdittava siitä, että tukipalvelujen osalta liikkeenluovutuksessa sekä luovuttavalle osapuolelle että luovutuksensaajalle jää riittävät tukipalveluresurssit ja osaaminen.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siirtymäajasta, jonka aikana henkilöstön jatkosirto maakunnan tai sen palvelulaitoksen yhtiöön luetaan liikkeenluovutukseksi. Ehdotettu siirtymäaika on kaksi vuotta. Henkilöstön aseman turvaamiseksi ja hallitun yhtiöittämisen toteuttamiseksi siirtymäajan tulisi olla pidempi. Lisäksi henkilöstön mahdolliset siirrot valtakunnallisiin tukipalveluyhtiöihin tulee toteuttaa samoilla periaatteilla kuin muutkin henkilöstösiirrot.

Puuttuva vapaan valinnan toteuttamismalli haittaa henkilöstöä koskevien säädösten arviointia.

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

b. Kyllä pääosin

Lakiesitys perustuu nk. suppeaan jakautumismalliin, joka on perusteiltaan toimiva tapa varmistaa maakunnan toiminta. Keskeistä on kuitenkin varmistaa se, että maakunnan kannalta tarpeettomat kiinteistöt eivät muodosta kunnille kohtuutonta taloudellista riskiä.

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?
- kyllä (avotila)
 - 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?

Ei

Viitaten lausunnon aikaisempiin osiin, yhtiöittämisspakko tulee arvioida kokonaisuudessaan uudelleen lainsäädännön valmistelussa. Sinänsä kahden vuoden siirtymäaika riippuu merkittävästi vapaan valinnan toteuttamistavasta. Virkamiesten esityksen mukaan vapaa valinta toteutetaan asteittain. Yhtiöiden perustaminen ja henkilöstön siirtyminen niihin pitää vaiheistaa osana vapaan valinnan sääntelyä.

25. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaanpanolaista.

Voimaanpanolain perusteena on se, että kuntien ja vapaaehtoisten kuntayhtymien irtain omaisuus ja sopimukset siirtyvät maakunnalle. Lainsäädännön valmistelussa on huomioitava erityisen tarkasti esimerkiksi kuntien/kuntayhtymien ja yksityisten yritysten kesken mahdollisesti perustettujen yhteisyritysten tilanne, joille on palvelusopimuksin osatai kokonaisulkoistettu palveluja. Lainsäädännössä on erityisesti varmistettava, että nyt valmisteilla oleva lainsäädäntö ei ole ristiriidassa osakeyhtiölain tai sopimusosoikeuden kanssa siten, että kuntien/kuntayhtymien osakkeiden siirroista maakunnille ei noudateta luovutusmenettelyä tai niihin ei sisälly taloudellisia velvoitteita tuleville maakunnille. Erityisesti on varmistettava että:

- maakunnalle siirtyy yhteisyritysten osakkeet vastikkeetta
- yhteisyritysten osakkeiden siirtoon maakunnalle ei toteuteta lunastusmenettelyä tai muita osakassopimuksen velvoitteita
- rajoituslain mukainen palvelusopimusten irtisanomismahdollisuus toteutuu aidosti ilman sanktioita

Kysymykset maakuntien rahoituslaista

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

Kyllä pääosin

Lähtökohtaisesti itsehallinnon elementtinä on oikeus päättää tuloistaan (verotusoikeus). Valtion rahoitus sekä tiukaksi määritelty rahoituskehys kaventavat merkittävästi maakuntien itsehallinnon alaa. Rahoitusperiaatteena lakiesityksissä oleva pääosin (89%) tarveperusteinen erilaisilla kertoimilla painotettu rahoitusmalli on kuitenkin oman verotusoikeuden jälkeen seuraavaksi paras maakunnan rahoitusmuoto, joka mahdollistaa

luontevalla tavalla kantokyvyltään erilaisten alueiden tasapainoisen rahoituksen sekä alueiden eroja tasaavan mekanismin. Rahoitusmalli on laskennallinen ja mekaaninen. Sen osana ja lisänä tulisi käydä valtion ja maakunnan välinen vuosittainen rahoitusneuvottelu, joissa pitää olla mahdollisuus rahoituksen tarkistamiseen, mikäli maakunnan olosuhteet sitä edellyttävät.

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?

Ei pääosin

Maakuntien rahoituslain mukaisilla rahoitusperusteilla tulee turvata jokaisen maakunnan rahoituksen riittävyys maakunnille lailla säädettyjen tehtävien ja velvoitteiden hoitamiseen (rahoitusperiaate). Tämän periaatteen kanssa ovat ristiriidassa maakuntalakiin sisältyvät maakuntien erittäin tiukat alijäämän kattamisveloitteet ja maakuntien arviointimenettelyn kriteerit sekä maakuntien rahoituslakiin sisältyvä maakuntien rahoituksen tason tarkistamiseen liittyvä rajoite rahoituksen enimmäiskasvusta (maakuntaindeksi + 0,5–1,0 %).

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

Kyllä pääosin

Tarvetekijät on määritelty monitahoisesti. Rahoitusmallin ja tarvetekijöiden käyttöönotto edellyttävät jatkuvaa arviointia ja parantamista, kun rahoitusjärjestelmästä saadaan kokemuksia.

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

Kyllä

30. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista.

Kysymykset muista lakiluonnoksista

Maakuntajakolaki

31. Pidätkö esitettyjä tapoja maakuntajaon muuttamiseksi tarkoituksenmukaisena?
(erityisesti maakuntajakolain 2 ja 10 §)

Kyllä

32. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntajakolaista.

Hämeen liitto esittää, että Kanta-Hämeen virallinen nimi muutettaisiin muotoon ”Häme”. Nimi olisi nykyistä selkeämpi ja se on maakunnassa laajasti vakiintunut. Nimenmuutos olisi luontevaa tehdä maakuntaudistuksen yhteydessä.

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§)?

Ei kantaa

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 §)?

Ei kantaa

35. Vapaamuotoiset huomiot hallituksen esityksen valtionosuuskokonaisuudesta.

Verotus

36. Pidätkö maakuntien rahoituksen keräämiseksi esitettyjä valtion verojärjestelmän muutoksia hyväksyttävinä?

Kyllä pääosin

37. Vapaamuotoiset huomiot verolaeista.

Maakuntien verotusoikeus tulee selvittää ja ottaa seuraavassa vaiheessa käyttöön.

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

Sääntely on kunnista ja kuntayhtymistä siirtyvän henkilöstön osalta tarkoituksenmukaista, koska työnantajaedunvalvontaan ei ehdotuksen mukaan tulisi muutoksia.

39. Onko eläkkeiden rahoittamisesta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?

Kyllä

Maakunnan ehdotetaan olevan Kevan jäsenyhteisö, ja tämä sääntely olisi tarkoituksenmukaista eläkkeiden rahoittamisen kannalta. Esityksessä on myös otettu huomioon se, että yhtiöittämissitilanteissa yhtiöille säädettäisiin velvoite huolehtia lisäeläkkeiden säilymisestä.

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

Valinnanvapauteen ja yhtiöittämiseen liittyvät merkittävät riskit henkilöstölle. Esityksen yleisperusteluissa todetaan, että jatkossa henkilöstön asemaan ja palvelussuhteen ehtoihin voi vaikuttaa palvelutuotannon erottaminen järjestämistehtävästä sekä maakunnan oman palvelutuotannon osittainen yhtiöittäminen sekä erityisesti valinnanvapausjärjestelmän myötä lisääntyvä yksityisen palvelutuotannon osuus julkisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa. Edelleen esityksessä todetaan, että henkilöstöön sovellettavat työehtosopimukset voivat tällöin vaihtua ja muutoksella on vaikutuksia palvelussuhteen ehtoihin. Tämä on merkittävä henkilöstöä koskeva riski, minkä osalta esityksen vaikutusarviointi on puutteellista, koska esitys vapaan valinnan sääntelyksi ei ole vielä lausunnolla.

Väliaikaisen toimielimen yhteistoiminta. Esityksen yleisperustelujen mukaan uudistuksen edellyttämät henkilöstöjärjestelyt valmistellaan yhteistoiminnassa maakuntien, kuntien ja kuntien henkilöstön edustajien kanssa. Voimaanpanolain 16 §:ssä säädettäisiin yhteistoiminnasta maakuntia perustettaessa. On tärkeää, että myös väliaikaishallinnolle säädetään ehdotuksen mukainen velvollisuus noudattaa yhteistoimintalain periaatteita.

Maakunnan valtakunnalliset palvelukeskukset. Voimaanpanolain 5 luvussa säädettäisiin maakuntien palvelukeskuksista. Esityksessä sääntelyssä jää epäselväksi, miten ja millä reunaehdoilla keskukset muodostetaan ja kuka sen organisoii. Edelleen epäselväksi jää, miten palvelukeskukset vaikuttavat henkilöstön asemaan. Lisäksi esityksen perusteet valtakunnallisten palvelukeskusten tarpeelle eivät ole riittävät; tarkoituksenmukaisempaa olisi, että maakunta päättää itse omista tukipalvelutarpeistaan. Tukipalvelujen keskittäminen ei myöskään saa johtaa yksinkertaisten tukipalvelutehtävien siirtymiseen sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön vastuulle.

Ei irtisanomissuojaa. Esityksen yleisperusteluiden mukaan irtisanomissuoja on uudistuksen yhteydessä tarpeeton, koska etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa toimivista ammattihenkilöistä on monin paikoin pulaa. Lisäksi mahdollinen irtisanomissuoja tarkoittaisi esityksen mukaan, että maakuntiin siirtyvä henkilöstö olisi paremmassa

asemassa kuin yksittäisissä kunnissa hallintotehtävissä työskentelevä henkilöstö, jonka määrälliseen tarpeeseen uudistus voi myös vaikuttaa.

Lainsäädännön soveltamisen ongelmakohdat. Esitetyssä lainsäädännössä on useita kohtia, joiden soveltaminen ei ole yksiselitteistä ja joihin tarvitaan ohjeistusta. Miten tapahtuu esimerkiksi henkilöstön siirto maakuntaan (virkojen perustaminen ja työsuhteisiin siirto)? Edelleen työn vaativuuden arviointiin ja palkkojen harmonisointiin tarvitaan selkeät linjaukset.

Uudistuksen vaikutukset

41. Miten arvioitte uudistuksen vaikuttavan oman taustaorganisaationne asemaan?

Valmistelussa on otettava huomioon, että maakunta on aivan uusi organisaatio - ei minkään entisen jatke.

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?

Uudistus on erittäin laaja ja monimutkainen. Tukea tarvitaan uudistuksen kaikissa aiheissa ja vaiheissa.

Muut kysymykset

44. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

Sote- ja maakuntauudistus on tehtävä. On toivottavaa, että uudistus etenee ja toteutuu esitetyllä aikataululla, mahdollisine siirtymäaikoineen. Uudistuksen lähtökohdat ja tavoitteet ovat oikeat.

Lainsäädäntökokonaisuus ei ole vielä selvillä, joten lakipaketin lausuminen on haasteellista. Vapaan valinnan lainsäädännön pitäisi sisältyä kokonaisuuteen.

Suomen ratifioiman Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaan paikallisen ja alueellisen itsehallinnon elementit ovat demokraattisesti valittu ylin toimielin, toimialan yleisyys, oikeus kerätä veroja alueellaan, toiminta perustuu lakisääteisiin tehtäviin ja tehtävien riittävä rahoitus on turvattu. Näistä näkökulmista katsoen maakuntauudistuksen lakipaketti täyttää varsin rajoitetusti itsehallinnon periaatteet erityisesti siksi, että nyt lausunnolla oleva lakipaketti säätää valtiolle merkittävän ohjausroolin maakunnille. Lakipaketin on turvattava riittävällä tavalla maakuntien itsehallinto, jotta tärkeässä ja välttämättömässä reformissa päästään siirtymään toteuttamisvaiheeseen.

45. Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.