

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 käsittelevän 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, ylijohtaja Päivi Laajala, p. 0295 530026, paivi.laajala@vm.fi

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

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:

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

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

TAUSTATIEDOT

Miehikkälän kunta

Kunnanjohtaja Arto Ylönen

Miehikkälän kunta, Keskustie 4A, 49700 Miehkälä, puh. 050 349 9571,
arto.ylonen(a)miehkala.fi

7.11.2016

Kunnanhallitus

Onko vastaaja*

kunta

sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä tai yhteistoiminta-alue

maakunnan liitto

muu kuntayhtymä tai kuntien yhteistoimintaelin

valtion viranomainen

järjestö

joku muu

Kysymykset

Kysymyksiä uudistuksen tavoitteista

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

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

Vastaus kysymykseen riippuu pitkälti valinnanvapausmallista. Valinnanvapausmalli voi toteutumistavasta riippuen jopa heikentää yhdenvertaisuutta. Valinnanvapausmalli tulee valmistella siten, että se ei johda väestön hyvinvointi- ja terveyserojen lisääntymiseen. Terveyserojen kaventamiseen uudistuksella ei juurikaan pystytä vaikuttamaan. Ennen kaikkea sen vuoksi, että uudistuksen jälkeenkään ei pystytä

yhtään nykyistä paremmin saavuttamaan vaikeimmin tavoitettavia väestöryhmiä, joille myös ongelmat saattavat kumuloitua.

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

Esitys antaa oikein toteutettuna edellytykset merkittävään kustannusten kasvun hillintään. Nykyinen järjestelmä on pirstaloitunut ja on johtanut monessa suhteessa osaoptimointiin ja tehottomiin rakenteisiin. Kun palveluiden järjestäjänä on maakunnan kokoinen kokonaisuus, se mahdollistaa merkittävät rakenteelliset muutokset toiminnassa sekä myös edesauttaa parhaiden käytäntöjen leviämistä laajempaan käyttöön.

Suomessa uudistuksessa noin 220 000 palkansaajaa vaihtaa työnantajaa. Palkkojen harmonisointi tulee nostamaan henkilöstömenoja heti uudistuksen alusta alkaen ja nämä menot kumuloituvat vuosittain. Palkkojen harmonisointiin ja yhteensovittamiseen liittyvät määräykset tulisi kirjata ns. voimaanpanolakiin siten, että harmonisointi voidaan toteuttaa järkevästi ja taloudellisesti kestäväällä tavalla. Lisäksi palkkojen harmonisointi vaatii pitkän siirtymäajan. Kymenlaaksossa toteutetun kuntaliitoksen perusteella palkkojen harmonisoinnin voidaan arvioida lisäävän henkilöstömenoja yli 170 milj. eurolla vuositasolla koko maassa. Tämä kustannusten lisäys pitäisi kattaa muulla tuottavuuden paranemisella. Tämä vähentää 3 miljardin euron menokasvun hillintätavoitteen saavuttamismahdollisuuksia.

Kattavat laskelmat uuden kunnan talouden kestävydestä 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.

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

Riittävän demokratian toteutuminen on riski, koska tuleva malli on ylhäältä ohjattu: rahoitus tulee kokonaan valtiolta, ministeriöiden ohjaus tulee olemaan vahvaa, yhteistoiminta-alueella on merkittävä vaikutus erityisesti terveydenhuollon palveluiden organisointiin ja suunnitteilla olevilla tukipalveluorganisaatioilla saattaa olla merkittävä ohjausvaikutus yli maakunnallisen päätöksenteon. Pahimmillaan kyse on maakunnallisesta näennäisdemokratiasta. Riskinä on, että myös muuta maakunnille siirtyvää toimintaa säädellään yksityiskohtaisella substanssilainsäädännöllä.

Maakunnan asukkaiden osallistumis- ja aloitteenteko-oikeutta koskevat määräykset vastaavat pitkälti kuntalain vastaavia säännöksiä ja ovat asianmukaiset.

Kysymyksiä maakuntalaista

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

kyllä pääosin

Lakiluonnoksen hallintoa ja johtamista, luottamushenkilöitä, päätöksentekoa, taloutta ja tarkastusta sekä toimintaa markkinoilla koskevat säännökset vastaavat pitkälti kuntalain sääntelytapaa ja ne antavat hyvän pohjan maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle.

Ehdotettu sääntely palveluiden tuottamisen ja järjestämisen erottamiseksi yhtiöittämisvelvoitteineen tulee asettamaan suuria vaatimuksia maakuntakonsernin ohjaukselle ja johtamiselle.

Maakuntalain 6 §:ssä mainittuja lueteltuja tehtäväalueita koskeva erityislainsäädäntö on valmisteilla eikä niiden sisällöstä ole lausuntoa annettaessa tietoa.

Maakuntalaki ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki koskevat ensisijaisesti hallinnon järjestämistä. Sisältöjä koskevan erityislainsäädännön valmistelussa tulee 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

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.

Kunnan ja maakunnan yhteistoiminta

Maakuntalain tulee olla kuntalain tapaan joustava ja mahdollistava niin, että kuntien ja maakuntien yhteistyö ja mahdollisuus sopia palvelujen hoitamisesta turvataan.

Maakuntalakiin tulee lisätä säännös, joka mahdollistaa maakunnan ja kuntien välisen yhteistyön ja sopimisen sekä tehtävien hoitamisen samaan tapaan kuin yhteistyö kuntien kesken on kuntalain mukaan mahdollista.

Maakuntalakiluonnos ei mahdollista palveluiden organisointia maakunnan olosuhteet huomioon ottaen tarkoituksenmukaisimmalla tavalla (esim. valtakunnalliset palvelukeskukset, yhtiöittäminen, valinnanvapaus).

Maakuntalakiluonnoksen 6 § 2 momentin 3 kohdan säännös, jonka mukaan tehtäviä voidaan siirtää kunnilta maakunnille vain kaikkien kuntien niin sopiessa, on liian tiukka. Sopimismahdollisuus maakunnan kanssa pitää olla myös yksittäisillä kunnilla ja kuntaryhmillä.

Maakuntien yhteistyö

Vaikka järjestämisvastuu on maakunnalla, tulee maakuntalain mahdollistaa maakuntien välinen yhteistoiminta erityisosaamista vaativien asiantuntijatehtävien tuottamisessa.

Kustannustehokkuussyistäkin johtuen joitain tehtäviä on järkevää hoitaa suuremmilla alueilla. Esimerkkejä ovat mm. maaseudun valvonta ja liikenteen hankinta-aluekokonaisuudet. Vesistö- ja vesienhoitotehtäviä on välttämätöntä hoitaa vesistöaluekokonaisuuksittain kootusti, näin siksi että vesistöalueet eivät rajaudu maakuntarajojen mukaan ja vedet kulkevat vesistöalueittain sujuvasti maakuntarajojen yli.

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

kyllä pääosin

Maakunnan tehtäviä koskeva erityislainsäädäntö on valmisteilla. Maakunnille säädettyjen tehtävien sisältö tullaan määrittelemään kutakin tehtävää koskevassa erityislainsäädännössä.

Jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää erityisesti huomiota siihen, ettei lainsäädännöstä tule liian yksityiskohtaisesti maakuntaa sitovaa.

Maakunnan kotimainen ja ulkomainen edunvalvonta/vaikuttaminen on mainittava lakimääräisissä tehtävissä. Edunvalvonta liittyy olennaisesti maakunnalliseen itsehallintoon ja maakunnan tahdonmuodostukseen.

Sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvä hyvinvoinnin edistäminen siirtyy maakuntien vastuulle. Kuntien tehtävät ovat tältä osin määrittelemättä. Tehtävät tulee lainsäädännössä määritellä ja selkeyttää kuntien velvollisuutta kerätä tietoja, joita sillä on velvollisuus seurata ja raportoida maakunnalle. On olemassa vaara, että ilman selkeyttämistä tehtävästä muodostuu hallitsematon alati viranomaispäätöksin kasvava kokonaisuus.

Maakuntakaavoituksen siirtymisestä maakunnan liitoilta maakunnille seuraa tarve tarkastella maankäyttö- ja rakennuslain kaavajärjestelmää laajemminkin. Kuntien ja kaupunkiseutujen onnistuminen elinvoimapolitiikassa edellyttää, että

niillä säilyy oikeus itsenäisiin valintoihin maapolitiikassa, kaavoituksessa ja toteuttamisen ohjelmoinnissa.

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

kyllä

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

ei pääosin

Maakuntalain 9 luvun säännökset maakunnan palvelulaitoksesta tulee selkeyttää vastuiden suhteen siten, että vaaleilla valitulla maakuntavaltuustolla tulee olla suorat vaikutusmahdollisuudet sen vastuulla olevien palveluiden strategisiin linjauksiin ja oman palvelutuotannon kokonaisuuteen.

Maakunnan yhteyteen perustettava erillinen ja kokonaan uusimuotoinen oikeushenkilö ja palvelujen erottaminen tämän erillisen oikeushenkilön vastuulle saa aikaan raja-aidan, joka luo esteitä toiminnan johtamiselle sekä maakunnan toiminnan ja talouden kokonaisuuden hallinnalle.

Demokratian toteutuminen jää ehdotetussa mallissa välilliseksi. Maakuntavaltuuston päätösvaltaa rajattaisiin merkittävästi suhteessa sen keskeisempään tehtävään eli sosiaali- ja terveyden huollon järjestämiseen. Myös pelastustoimen varautuminen häiriötilanteisiin ja turvallisuuteen edellyttävät vahvaa järjestäjän roolia.

Palvelulaitosta koskevien ehdotusten taustalla on tarve tehdä palvelutuotannon talous ja kustannusrakenne läpinäkyväksi. Tavoite voidaan saavuttaa edellyttämällä palvelutuotannon talouden eriyttämistä ja kustannusten läpinäkyvyyttä siten, että niitä voidaan vertailla muiden palvelutuottajien kustannusrakenteisiin. Maakunnan palvelulaitos erityisesti sote-palveluiden osalta integroisi erikoissairaanhoidon, sosiaali- ja terveyspalvelut yhdeksi kokonaisuudeksi. Valinnanvapaus perustason terveydenhuollon palvelujen osalta pakottaisi palvelulaitoksen yhtiöittämään merkittävän osan sen tuottamista palveluista, mikä hajottaa koko uudistuksen tavoitteena ollutta sote-integraatiota, lisää hallintoa, haittaa resurssien oikeaa kohdentamista ja aiheuttaa osaoptimointia ja kustannustason nousua.

Sekä hallituksen esityksen yleisperusteluista, että yksityiskohtaisesta perustelusta on syytä tunnistaa lakiluonnoksen olennaiset asiat koskien ICT:tä. Aivan keskeinen ratkaisu lakiluonnoksessa on tukipalveluiden (esim. ICT:n) ohjauksen keskittäminen yhden hallinnon alan alle. Ratkaisuna on palvelukeskusmallin käyttöönotto tukipalveluissa. Lakiluonnoksen perusteluissa tukipalveluiden ohjauksen keskittämisen ei nähdä rajoittavan liikaa maakuntien itsemääräämisoikeutta, koska ohjaus kohdistuu tukipalveluihin, ts. ei kohdistu ainakaan merkittävässä määrin varsinaiseen maakunnan ydintoimintaan.

Maakuntauudistuksen tavoitteena on hallinnon yksinkertaistaminen siten, että työnjako on selkeä valtion, alueiden ja kuntien kesken. Pelastustoimen ja ensihoidon osalta on esitetty, että palveluiden järjestämisvastuu ja palvelutuotanto keskitettäisiin viidelle yliopistosairaalaa ylläpitävälle maakunnalle. Tätä on perusteltu muun muassa sillä, että siten pystytään varmistamaan pelastustoimen ja ensihoidon yhteistyö myös tulevaisuudessa. Tavoite on sinänsä kannatettava, mutta siirrettäessä tehtäviä alueille on ensisijaisena ratkaisuna oltava toimintojen keskittäminen tehtäviltään ja toimivallaltaan selkeille itsehallintoalueille. Itsehallintoalueiden perustaksi on linjattu nykyinen maakuntajako, joten pelastustoimen ja ensihoidon palveluiden keskittäminen viidelle alueelle ei ole perusteltua. Pelastustoimi ja ensihoito ovat tyyppillisiä lähipalveluita ja niiden järjestämis- ja tuottamisvastuu on oltava kaikilla 18 maakunnalla.

Pelastustoimen ja ensihoidon keskittäminen viidelle alueelle heikentää huomattavasti lähipalveluiden integraation toteuttamista ja aiheuttaa demokratiavajeen. Jos pelastustoimen ja ensihoidon vastuu keskitetään viidelle maakunnalle, niin näkemyksemme mukaan demokratiaa parannetaan parhaiten siten, että ensihoidolle ja pelastukselle tehdään oma, ylimaakunnallinen palvelulaitos. Ylimaakunnallisella palvelulaitoksella on hallitus, joka on valittu demokraattisesti kaikista yhteistoimintasopimuksen mukaisista maakunnista.

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

ei pääosin

Yleiskatteellisuuden ansiosta maakunnilla on mahdollisuus päättää saamansa rahoituksen käytöstä. Tämä on välttämätöntä maakuntien itsehallinnon näkökulmasta. Maakuntien saamaa rahoitusta ei tulisi korvamerkitä eri palveluille tai tiettyihin menoihin. Tämä koskee myös sekä uudistuksen seuraavassa vaiheessa maakunnille siirrettäviä valtion tehtäviä että monikanavarahoituksen purkamisen myötä maakunnille siirrettäviä tuloja.

Maakuntalakiin esitetyt säännökset alijäämien kattamisvelvollisuudesta ja siihen liittyvät kriisimaakuntakriteerit sekä lainanotto-oikeuden rajoittaminen ovat liian kireitä. Kriteerit myös rajoittavat aidon itsehallinnon toteuttamista.

Uudistuksen alkuvaiheessa näyttää käyvän niin, että maakunnat ajautuvat rahoitukselliseen kriisiin, koska taloutta ei pystytä sopeuttamaan lakiluonnoksissa esitetystä ajassa. Sopeuttamiskeinot vaativat aina merkittävästi aikaa. Jo uudistuksen myötä tapahtuva palkkojen harmonisointi tulee aiheuttamaan 2-3 % kustannustason nousun henkilöstökustannuksiin puhumattakaan tietojärjestelmiin ja uuden hallintoportaan rakentamiseen liittyvistä transaktiokustannuksista.

Maakunnille säädetty velvollisuus rajoittaa omistajaohjauksen kautta koko maakuntakonsernin investointeja on myös ongelmallinen. Miten omistajaohjauksella voidaan käytännössä rajoittaa tytäryhtiöiden päätäntävaltaa toimia osakeyhtiölain edellyttämässä puitteissa. Jo kuntakonsernien omistajaohjauksessa on törmätty tähän ongelmaan.

Maakuntien rahoituksen turvaamiseksi tulisi rakentaa vastaavanlaiset mekanismit kuin kunnillakin on Kuntien takauskeskuksen ja Kuntarahoituksen osalta.

Maakunnan rahoituslaissa esitetyllä kapitaatioperiaatteella olisi voimakkaita kielteisiä vaikutuksia palveluverkolle sekä palvelujen yhdenvertaisuudelle.

Rahoituslain 14§ perustuu pelkästään asukaslukupohjaiseen tarkasteluun ja on pelastustoimen kannalta epäreilu. Se ei ota huomioon haja-asutusalueita eikä riskikeskittymiä, jotka tekevät pelastustoimen tuottamisesta kalliimpaa.

9. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.

In-house verkostoihin ja määrittelyihin tulisi saada mahdollisimman tarkat ja selkeät määrittelyt.

Laajojen hankintamenettelyjen riskinä nähdään paikallisuudelle aiheutuvat menetykset. Elinvoimaisuuden säilyttämiseksi/ lisäämiseksi tähän asiaan tulee jatkossa kiinnittää erityistä huomiota.

Kysymyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaita:

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

Säännös mahdollistaa rakenteelliset uudistukset ja tiettyjen palveluiden keskittämisen, jolloin osaaminen ja esim. potilasturvallisuus paranevat ja samalla tuottavuus kasvaa. Lähipalveluiden käsitteestä ja sisällöstä on kuitenkin hyvin erilaisia näkemyksiä.

Vaikka pykälällä on tarkoitus turvata palveluiden läheisyyttä, se mahdollistaa myös erittäin pitkälle viedyn palveluiden keskittämisen väljiin kriteereihin perustuen. Tietyn asteinen palveluiden keskittäminen on tarpeen kokonaiskustannusten hillitsemisen ja riittävien henkilöstöresurssien turvaamisen näkökulmasta. Maakunnan asukkaiden palvelujen saatavuuden kannalta olennaista on valinnanvapausmallin toteuttamistapa.

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

Mikäli sopimus ei ole sitova, riskinä on epärationaalisten ratkaisujen syntyminen kaikkein kalleimpien toimintojen kohdalla.

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 pääosin

Tulevasta rakenteesta on vielä vaikea muodostaa selkeää kokonaisnäkemyksiä, mutta suurena riskinä on moniportainen ja hajanainen tuottajarakenne. Keskeinen edellytys integraation saavuttamiseksi on se, että tarvittava asiakas- ja muu tieto on kaikkien käyttäjätahojen käytettävissä.

Tilanne on haasteellinen palveluiden johtamisen näkökulmasta. Verkostojen johtamiseen ei ole tällä hetkellä riittäviä välineitä ja osaamista.

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

kyllä pääosin

Ilman vahvaa ohjausta uudistuksen tavoitteita on vaikea saavuttaa. Ohjaus ei kuitenkaan saa muodostua kahlitsevaksi ja innovatiivista kehitystyötä hidastavaksi.

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?

kyllä pääosin

Valinnanvapauden toteuttamisen kannalta järjestämisen ja tuottamisen erottaminen on välttämätöntä. Järjestäjän ja tuottajan vastuut on kuitenkin oltava selvästi määritetyt. Järjestäjän ja tuottajan vastuiden erottaminen on pystyttävä hoitamaan ilman kustannusten lisäämistä.

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?

kyllä pääosin

Yhtiöittäminen on tarkoituksenmukaista valinnanvapauden näkökulmasta. Yhtiöittäminen ei välttämättä ole yksiselitteisesti toimivin ratkaisu eikä tulisi olla pakollista kaikissa toiminnoissa ja kaikilla alueilla.

16. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista.

Järjestämislaki pitää saada hyväksyttyä ja täytäntöön mahdollisimman nopeasti.

Kysymyksiä voimaanpanolaista:

17. *Kysymys vain kunnille:* Voimaanpanolaissa on tarkoitus säätää siitä, mihin maakuntaan kunnat kuuluvat uudistuksen tullessa voimaan. Katsotaanko kunnassanne, että sen tulee kuulua voimaanpanolain 5 §:ssä esitettyyn maakuntaan?

kyllä

18. *Kysymys vain kunnille:* Mikäli vastasitte edelliseen kysymykseen **ei**, mihin maakuntaan kunnan tulisi kuulua ja miksi? (*Kunnan tulee toimittaa valtuuston päätösasiakirja sosiaali- ja terveysministeriöön*)

Avotila

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

ei pääosin

Väliaikaisen toimielimen asemaa ja päätöksentekoa tulee selkeyttää ja toimintaan on varattava riittävä rahoitus. Kunnille selvitystyöstä aiheutuvat kustannukset on korvattava. Väliaikaisen toimielimen rahoitus on auki. Lähtökohtana näyttäisi olevan, että nykyinen työnantaja myöntää virkavapautta ja vapauttaa viranhaltijan maakunnan valmistelutehtäviin. Kaiken kunnissa tehtävän omaisuuteen, sopimuksiin, lainoihin ja henkilöstöön ja muuhun maakunnan tehtäviin liittyvän selvitystyön lisäksi kysymys on merkittävästä kustannuksesta. Valmisteluun liittyvät kustannukset tulee korvata kunnille täysimääräisesti.

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

Ehdotukseen ns. voimaanpanolaista on valmisteltu muun muassa liikkeen luovutukseen liittyvät säädökset. Henkilöstön siirto kunta- ja valtiosektorilta maakuntiin tulee tehdä yhteneväisin perustein kaikkien henkilöstöryhmien osalta (mm. sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen, maakuntien liittojen tai valtionhallinnon henkilöstö). Valittu mekanismi (liikkeen luovutus) on

perusteltu ja järkevä, koska järjestämis- ja tuottamisvastuu siirtyy ko. yksiköistä maakunnille ja yksiköt lakkaavat toimimasta.

Voimaanpanolain 16 §:ssä säädetään yhteistoiminnasta. Lain 1 momentti koskee yhteistoimintaa liikkeen luovutuksen yhteydessä (luovuttavat työnantajat ja luovutuksensaajat). Lain perusteluissa todetaan yhteistoiminnan muodoksi kuitenkin myös yhteistoiminta väliaikaishallinnon aikana.

Tästä syystä voimaanpanolain 16 §:ään tulisikin lisätä myös 2 momentti joka kuuluu:

Väliaikaishallinnon tulee käsitellä henkilöstön edustajien kanssa tämän lain 7 §:n mukaiset valmistelutoimielimen tehtäviin ja toimivaltaan kuuluvat asiat yhteistoimintalain mukaisesti yhteistoimintaelimessä siinä laajuudessa, mitä yhteistoimintalaissa edellytetään.

Tukipalveluhenkilöstön siirtymisen ehdoissa on epäselvyyttä. Tulevien siirtojen ehtoja ei ole huomioitu (yhtiöittäminen).

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?

ei

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

Sote-kiinteistöomaisuuteen liittyvät riskit tulee järjestelyssä kohdentaa sille osapuolelle, joka omilla toimillaan pystyy vaikuttamaan kiinteistöjen käyttötarpeeseen. Lakiluonnoksissa esitetty siirtymäaika (3+1 vuotta) on aivan liian lyhyt, jotta kunnat voisivat varautua ja valmistautua tuleviin palveluverkkomuutoksiin. Siirtymäajan tulisikin olla 5 vuotta. Etenkin sote-palveluissa on todennäköistä, ettei vuokrasopimuksia monilta osin jatketa, koska sote-integraation syventyessä ja digitalisaation luomia mahdollisuuksia hyödyntämällä saattaa merkittävä osa nykyisestä kiinteistömassasta jäädä tarpeettomaksi palvelutuotannon näkökulmasta tarkastellen. Mahdolliset omaisuusjärjestelyjen taloudelliset vaikutukset tulisikin korvata kunnille täysimääräisesti, koska muutoin ajaututaan tilanteeseen, jossa maakunta saa säästöt, mutta kunta joutuu kattamaan tappiot.

Sote-kiinteistöjen vuokramäärityksiin tulisi luoda valtakunnalliset ohjeet, koska kuntien sisäiset vuokrat eroavat kymmeniä prosentteja toisistaan.

Tyhjien toimitilojen riski kunnille on koko maakunnan osalta 111 miljoonaa euroa. Kaikki rakennukset on tehty vuokralaisen erityistarpeita vastaaviksi ja ovat hankalasti muunnettavissa muuhun käyttöön. Lisäksi sote-kiinteistöjä omistavat kaupunkien omistamat asunto-osakeyhtiöt. Uudistuksen yhteydessä on vaarana, että myös kuntien omistamat asunto-osakeyhtiöt ajautuvat kriisiin, jos näiden omistamien sote-

kiinteistöjen käyttötarve tulee muuttumaan. Katettaisiinko tappiot verovaroin, jos maakunta ei vuokraisikaan enää kiinteistöjä vai joutuuko asunto-osakeyhtiö nostamaan vuokria koko asuntokannan osalta.

Lakiluonnoksissa tulee myös huomioida yksityisille yrityksille ja sote-toimialalla toimiville esim. vanhustentukiyhdistyksille kuntien antamien takausten riskit peruskuntiin. Näidenkin sopimusten osalta tulisi turvata vuokrasopimusten pituus samaan tyyliin kuin kunnillakin.

Kunnan maankäytön ja elinvoiman kehittämisen näkökulmasta olisi perusteltua, että kuntayhtymien maapohjat jäisivät kuntien omistukseen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että lakiesityksen 31§:n mukaan valtakunnalliselle kiinteistöyhtiölle siirtyvä omaisuus voitaisiin palauttaa kunnille, ilman kuntien siihen antamaa suostumusta. Jos edetään lakiesitysten mukaisesti, kuntayhtymien maapohjaa tulee siirtää vain sote-toiminnan edellyttämä määrä.

Omaisuuksien siirtojen tulee kohdella kuntia ja maakuntaa veroneutraalisti. Tämä tarkoittaa, että Voimaanpanolakiin tulee sisällyttää säännökset varainsiirtoverovapaudesta, joilla varmistetaan, ettei kunnille tai niiden yhtiöille synny varainsiirtoveroseuraamuksia. Lakiesityksissä tulee huomioida mahdolliset arvonlisäveroseuraamukset kunnille. Kiinteistöihin ja muuhun omaisuuteen on sitoutunut Kymenlaaksossakin miljoonien edestä arvonlisäveroja, jotka on tähän asti saatu kunnissa palautuksina. Uudistuksen yhteydessä ei tule siirtää arvonlisäveroihin liittyviä palautuksia maakunnalle tai muulle toimijalle.

Voimaanpanolain 21 §:n mukaan ”Maakunnalle siirtyy 1 päivänä tammikuuta 2019 sen järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvä irtaimisto, irtaimen omaisuuden omistusta, hallintaa ja käyttöä koskevat oikeudet sekä immateriaaliset oikeudet ja luvat osakeyhtiöiden osakkeita lukuun ottamatta.” Omaisuuden siirroissa tulee noudattaa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaa ja Suomessa kuntien ja valtion välisissä omaisuusjärjestelyissä jo vakiintuneita oikeusperiaatteita. Kunnille kuuluvan irtaimiston tulisi siirtyä tasearvosta maakunnille.

Kiinteistöjen käyttötarpeeseen liittyvien riskien jakaminen tasaisemmin olisi mahdollista toteuttaa myös eräillä muilla lakiehdotuksissa vaille huomiota jätetyillä mekanismeilla. Tällaisia olisivat esimerkiksi:

1. kuntien ja kuntayhtymien kaikkien sote -kiinteistöjen siirtäminen maakunnille ja edelleen niiden omistamaan toimitilayhtiöön yhtenäisin perustein käypään arvoon tai muuhun erikseen sovittavaan arvoon. Kiinteistöjen lunastuskorvaus on mahdollista rahoittaa esimerkiksi osittain kunnan/kuntayhtymän maakunnalle antamalla ja valtion takaamalla lainalla.

2. kuntien ja maakuntien yhteisesti omistamien toimitilayhtiöiden perustaminen. Osa sote -kiinteistöjen luovutushinnasta suoritettaisiin kunnille kiinteistöyhtiöiden osakkeina. Kunnat saisivat asianmukaisen korvauksen luovutetusta omaisuudesta eivätkä maakunnat puolestaan velkaantuisi liikaa. Mallissa omaisuusjärjestelystä

tulevat hyödyt ja haitat jakaantuvat omistuksen mukaisessa suhteessa maakuntien ja kuntien kesken.

Pelastustoimessa ratkaisu ei ole hyväksyttävä 5:llä järjestämisvastuumaakunnalla. Sen sijaan se voisi olla hyväksyttävä 18:lla.

23. Voimaanpanolain 41 §:ssa säädettäisiin kunnan tuloveroprosentista vuosina 2019 – 2021. Pidätekö veronmaksajien yhdenvertaisen aseman näkökulmasta perusteltuna, että kuntien veroprosentteja esitetään rajoitettavaksi kolmen vuoden määräajaksi?

ei

Kuntien verotusoikeuden rajaaminen on veronmaksajien näkökulmasta perusteltua, muttei kuntien näkökulmasta, koska rajaaminen voi johtaa kuntien kustannusten kasvuun kohonneina lainanhoitokuluina. Kun verotusoikeutta rajoitetaan, on rahoituslaitoksilla insentiivi nostaa lainojen marginaaleja. Samanaikaisesti kuntien suhteellinen velkaantuneisuus kasvaa, kun jäljelle jäävillä pienemmillä tulovirroilla pitäisi vastata kasvavasta lainakannasta. Kunnille tulisikin säätää vaikka oikeus hakea erityislupaa korottaa veroprosenttiaan lakiluonnoksessa mainittuja rajoja enemmän.

Lakiluonnoksessa kunnan oikeus päättää rajoitusaikanakin veroprosentistaan on sidottu päätöksen välttämättömyyteen kunnan maksuvalmiuden turvaamiseksi. Veroprosentin korottamista koskevia päätöksiä ei kunnissa tehdä maksuvalmiuden näkökulmasta vaan kunnan talouden kokonaistarkastelun perusteella. Maksuvalmiutensa kunta voi tarvittaessa turvata viime kädessä velkarahoituksella. Jos kunnan päätösvaltaa päättää veroprosentistaan kaikesta huolimatta rajoitettaisiin, tulisi kunnan oikeus poiketa rajoituksesta sitoa maksuvalmiuden turvaamisen sijasta siihen, että veroprosentin korottaminen on välttämätöntä kunnan toiminnan rahoituksen turvaamiseksi.

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

Käsillä oleva uudistus on historiallisen laaja ja vaativa kokonaisuus. Suurin osa uudistuksen toimeenpanosta tapahtuu vasta vuoden 2019 jälkeen. Toimeenpanolle on varattava riittävästi aikaa. Yhtiöittämiselle tulee varata aikaa vuoden 2022 loppuun saakka, kuten esim. Kuntaliittokin on ehdottanut.

25. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaanpanolaista.

Ympäristöterveydenhuolto on määritelty lähtökohtaisesti siirtyviin tehtäviin, samoin kuin pelastustoimi. Ympäristöterveydenhuoltoa ei kuitenkaan ole mainittu voimaanpanolain tarkoituksessa (1§), voimaantulossa (2 §) järjestämisvastuun siirtymisessä (3 §) eikä huomioitu väliaikaisessa valmistelutoimielimessä (6§) ja valmisteluun osallistumisessa (8§).

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

Tämän mallin kautta on paremmat edellytykset varmistaa taloudellisten tavoitteiden toteutuminen (3mrd:n kustannusten kasvun hillitseminen). Mikäli maakunnilla olisi enemmän rahoituksellista liikkumavaraa, riskinä olisi tehottomien rakenteiden syntyminen ja säilyminen.

Jatkossa tulee selvittää maakunnallisen verotusoikeuden mahdollisuutta.

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

Tämä on mahdollista, mutta edellyttää maakunnilta kykyä toteuttaa merkittäviä rakenteellisia muutoksia ja uudistaa toimintatapoja ennakkoluulottomasti.

Maakuntien rahoituslaissa ei oteta huomioon sitä, että maakunnat eivät ole samanlaisia maan eri osissa. Jotkin maakunnat toimivat kasvukeskusalueilla ja niihin kohdistuvat rahoitustarpeet poikkeavat merkittävästi harvaan asuttujen maakuntien tilanteesta, jossa väki vähenee ja palveluita on tarpeen keskittää maakuntakeskuksiin. Rahoitusperiaatteen vastaista on maakuntalakiin sisältyvät alijäämien kattamisveloitteet, maakuntien arviointimenettelyn kriteerit sekä maakuntien rahoituslakiin sisältyvä kustannuskasvun leikkaustavoite. Lisäksi maakuntahallinnon perustamiseen liittyy merkittäviä transaktiokustannuksia (palkkojen harmonisointi, ICT kustannukset, tukipalvelujen osaoptimointi kuntien välillä).

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

ei

Kertoimien laskentaperusteet ovat hyvin vaikeaselkoiset.

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

kyllä pääosin

Riskinä on luotettavan datan puuttuminen ja aikaansaaminen riittävän nopeasti, jolloin rahoituksen muutokset eivät perustu oikeisiin perusteisiin.

30. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista.

Kaakkois-Suomi on erityisen haastava alue, koska ELY-palvelut on suunniteltu ja mitoitettu tehtäviksi yhdellä rakenteella kahdelle maakunnalle. Osana uudistuksen valmistelua ministeriöissä pohditaan mm. määrärahojen jakoperusteita. Liian isoja muutoksia rahoituksen nykytasoon ei saisi tulla. Maakuntahallinnon toteutuessa kaikille uusille maakunnille tulee yhtä lailla voida turvata taloudelliset lähtökohdat palvelujen hoitoon ja järjestämiseen.

Kysymykset muista lakiluonnoksista

Maakuntajakolaki

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

kyllä pääosin

Maakuntajaon muuttamisen edellytykset ja prosessi vastaavat pääosin kuntarakennelain mukaista menettelyä muutettaessa kuntajakoa.

Mikäli maakuntajakoa joudutaan tarkastelemaan, tulee tarkastella maakuntakokonaisuutta ennen yksittäisten päätösten tekemistä.

Miehikkälän kunta yhtyy Kuntaliiton näkemykseen ja ei kannata maakuntien arviointimenettelyyn perustuvaa maakuntajaon muuttamista vastoin maakuntien tahtoa. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyä vastaava menettely sopii huonosti maakuntiin, joilla jo lähtökohtaisesti tulisi olla taloudelliset edellytykset selvittää tehtävistään. Lisäksi arviointimenettelyn käynnistymisen edellytyksenä olevat kriteerit ovat maakuntalaissa maakuntien näkökulmasta liian tiukat. Maakunnat voivat niiden perusteella liian helposti ajautua arviointimenettelyyn ja sitä kautta pakkoliitoksiin.

32. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntajakolaista.

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 pääosin

Tasauksen keskiössä on, että lopulliset tasauslaskelmat tehdään jälkeenpäin uudistuksen voimaantulohetken kustannus-, tulo- ja järjestelmätiedoilla.

Tässä vaiheessa kyse on kuitenkin kuntien valtionosuusjärjestelmän sopeuttamisesta maakuntauudistukseen. Tästä syystä kuntien valtionosuusjärjestelmästä on tulossa erittäin vaikeasti hahmotettava. Uuden järjestelmän valmistelu tulee aloittaa heti.

Kunnan taloutta tulisi tarkastella kokonaisuutena eikä yksittäisten rahoitusrakenteiden muutosten kautta, jotta saadaan kattavampi kuva tulevaisuuden kunnan talouden selviytymisen edellytyksistä.

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 pääosin

Maakuntauudistus tulee vaikuttamaan kuntien rahoituspohjaan merkittävästi. Uusien kriteerien painoarvo jää uudistuksessa merkityksettömäksi, koska valtionosuusjärjestelmällä on ollut aikaisemmin kuntien välisiä kustannus-, tarve-, ja tulopohjaa tasaava vaikutus. Nyt maakuntaan siirtyy merkittävä osa palveluita, joten koko vos. järjestelmä tulee uudistaa kuntaan jäljelle jäävien palvelujen näkökulmasta. Lisäksi kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rooli ja työnjako maakunnan välillä on epäselvä.

35. Vapamuotoiset huomiot hallituksen esityksen valtionosuuskokonaisuudesta.

Verotus

36. Pidätekö maakuntien rahoituksen keräämiseksi esitettyjä valtion verojärjestelmän muutoksia hyväksyttävänä?

kyllä pääosin

Miehikkälän kunta yhtyy Kuntaliiton näkemykseen:

Kansainvälisten vertailujen mukaan paikallis- tai aluehallinnolla on yleensä vähintäänkin osittainen omaan verotusoikeuteen perustuva verorahoitus. Täyden valtionrahoituksen mallit ovat harvinaisia, ja niitä on lähinnä maissa, joissa kuntien ja alueiden tehtävät ovat vähäisiä. Taloustieteellisen tutkimuksen ja eri maiden kokemusten perusteella voidaan pitää suotavana, että alueiden menot katettaisiin ainakin osittain alueen omilla tuloilla. Verotusoikeus lisäisi päätöksenteon vastuunkantoa ja läpinäkyvyyttä.

Esityksessä on lähdetty siitä rajauksesta, että rahoitus maakuntien toimintaan kerätään kokonaisuudessaan valtion verotuksen kautta. Lähtökohta on ongelmallinen maakuntien itsehallinnon sekä järjestelmän kannustimien kannalta.

Kannustimilla on merkittävä rooli toiminnan tehostamisessa, jota uudistuksella tavoitellaan. Jos valtio ulosmittaa kunkin alueen aikaansaaman tehokkuushyödyn pois alueelta itseltään, alueella ei ole kannustimia tehostaa toimintaansa. Verotusoikeuden kanssa alueen tehokkuuden kasvaminen hyödyttää alueiden asukkaita enemmän, koska alueen päättäjät ovat vastuussa oman alueensa asukkaille ja oman alueen verotus pyritään pitämään mahdollisimman alhaisena.

Siltä osin, kun rahoitus päädytään keräämään valtion verotuksen kautta, valtionveron veroperusteisiin esitettyjä muutoksia voidaan pitää perusteltuina. Ehdotus verokaton asettamisesta kunnille on kuitenkin kestävä kunnallisen itsehallinnon ja tulevaisuuden kunnan rahoituksen kannalta.

Kun veroprosentteja uudistuksen yhteydessä leikataan 12,30 prosenttiyksiköllä vuonna 2019 (ks. 23), tärkeää on siirtää kunnallisverotuksessa tehtäviä vähennyksiä valtionverotuksessa tehtäviksi. Näin kuntien tuloveroprosenttien tuotto (ns. efektiivinen veroaste) vastaisi paremmin todellista tuottoa.

37. Vapaamuotoiset huomiot verolaeista.

Miehikkälän kunta yhtyy Kuntaliiton näkemykseen:

Kuntien veroprosenttien lakisääteinen alentaminen ja siihen liittyvä rajoitus päättää veroprosenteistaan vuosina 2019-2021 johtaa moniin ongelmiin (kts. kysymykset 23 ja 36). Kuntalain mukaan kunnan talousarvio on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Kunnat päättävät veroprosenteistaan käytännössä talousarvion teon yhteydessä ja mitoittavat veroprosenttinsa siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseksi tulevat turvatuiksi.

Ehdotetun lainsäädännön oikeudenmukaisuutta arvioitaessa tulee huomioida se, että veroprosentin pakkoalennus koskisi myös Ahvenanmaan kuntia joilta ei esitetä siirtyvän uudistuksessa tehtäviä tai velvollisuuksia. Kirkollisveron osalta esityksessä on päädytty siihen, että seurakunnat alentavat veroprosenttejaan oma-aloitteisesti. Linjaus on oikea ja samaa menettelyä tulee soveltaa myös kuntiin.

Ehdotus kiinteistöveron säilyttämisestä puhtaasti kunnallisena verona on hyvä. Kuten luonnoksessa linjataan, kiinteistövero on tehokas ja tuotoiltaan vakaa tapa rahoittaa paikallisia julkisia palveluita.

Positiivisena voidaan pitää myös sitä, että kuntien oikeus yhteisöveron tuottoon säilyy. Kuntien saamat yhteisöverotulot toimivat kannustimena kunnan elinkeinopoliitiikan kehittämisessä.

Esityksessä ehdotetaan verotuskustannusten jaon muuttamista sen johdosta, että kuntien suhteellinen asema verotulojen saajana pienenee suhteessa valtioon. Muutos on tältä osin perusteltu, mutta ehdotus siitä, että kuntien verotuloja leikataan siirtyviä kustannuksia vastaavasti ei ole kuntien kannalta kustannusneutraali. Kuntien asema veronsaajana muuttuu verotulojen pienentyessä eikä kustannuksia tule periä kunnilta muuta kautta.

Kuntaliitto ei pidä kuntien veroprosenttien erillistä säätelyä vuosina 2019-2021 tarpeellisena. Esityksessä on ehdotettu muutosta myös kunnallisveroprosenttien säätelyyn myös uudistuksen jälkeisen ajan osalta niin, että vuodesta 2022 lukien kunnat ilmoittaisivat tuloveroprosenttinsa prosenttiyksikön kymmenyksen tarkkuudella. Tältä osin ehdotus on kannatettava. Kunnallisveroprosentit tulevat laskemaan uudistuksen seurauksena ja kunnallisverotuksen efektiivisyys paranee vähennyksien siirtyessä nykyistä enemmän tehtäväksi valtion verotuksessa. Tuloveroprosentin ilmoittaminen jatkossa prosentin kymmenyksen tarkkuudella neljännesprosenttiyksikön sijaan on perusteltu muutos.

Uudistuksen seurauksena ei saa syntyä tilanteita joissa varainsiirtoverotus aiheuttaa lisäkustannuksia kiinteistöomaisuuden muutoin tarpeellisissa uudelleen järjestelyissä. Voimaanpanolaissa ehdotetaan säädettäväksi, että varainsiirtoverotuksessa ei syntyisi veroseuraamuksia siirrettäessä kuntayhtymät varoineen ja velkoineen voimaanpanolaissa tarkoitetulla tavalla maakunnille ja näiden varojen siirtyessä edelleen voimaanpanolaissa tarkoitetulle valtakunnalliselle osakeyhtiölle. Kunnat joutuvat uudistuksen seurauksena siirtämään kiinteistöjään vastaavasti omistamiinsa yhtiöihin kuntalain yhtiöittämisveloitteen perusteella ja lisäksi kunnilla on muutoin tarpeen järjestellä kiinteistöomistuksiaan maakuntauudistuksen johdosta. Kuntien ja kuntayhtymien omistamien kiinteistöjen järjestelyitä ja yhtiöittämiä tulee kohdella uudistuksessa varainsiirtoverotuksessa samalla tavoin. Voimaanpanolakiin tulee sisällyttää kuntien kiinteistöomaisuuden osalta vastaavat varainsiirtoverovapautta koskevat säännökset, joilla varmistetaan, ettei kunnille tai niiden yhtiöille synny varainsiirtoveroseuraamuksia siirrettäessä maakunnille tai niiden yhtiöille vuokrattavia kiinteistöjä velkoineen kunnallisiin yhtiöihin. Muussa tapauksessa syntyvät varainsiirtoverokustannukset olisi huomioitava määriteltäessä kiinteistöjen vuokria.

Esityksessä ei ole käsitelty uudistukseen liittyviä arvonlisäverotuksen kysymyksiä. Kiinteistöihin ja muuhun omaisuuteen on kuitenkin sitoutunut satojen miljoonien eurojen edestä arvonlisäveroja, jotka ovat tähän asti saatu kunnissa palautuksina. Arvonlisäverotuksen yleisten säädösten johdosta ainakin osa näistä palautuksista joudutaan uudistuksen seurauksena palauttamaan Verohallinnolle omaisuutta siirrettäessä maakunnille tai esimerkiksi kuntien yhtiöihin. Uudistuksen seurauksena kunnille syntyvät arvonlisäverokustannukset on huomioitava rahoituslaskelmissa. Siltä osin, kun kustannukset liittyvät maakunnille tai niiden yhtiöille vuokrattaviin kiinteistöihin on kustannukset huomioitava vuokrataso määriteltäessä.

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

Lakiesitysten mukaan perustettavien maakuntien henkilöstöön ehdotetaan sovellettavaksi kuntasektorin työ- ja virkasuhdelainsäädäntöä, joka laajenee koskemaan myös maakuntia. Muun muassa yhteistoiminnan ja viranhaltijan palvelussuhteen ehtojen osalta säätelyn taso pysyy siis samana.

39. Onko eläkkeiden rahoittamisesta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?

kyllä pääosin

Maakuntien ja maakuntien palvelulaitoksen eläkevakuuttajaksi ehdotetaan Kuntien eläkevakuutusta Kevaa. Konserniyhtiöt tulee myös vakuuttaa Kevassa. Tämä on tärkeää eläkejärjestelmän rahoituksen näkökulmasta. Jäsenyhteisöjen eläkemaksu keskimäärin on samantasoinen kuin työntekijän eläkelain mukainen keskimääräinen työnantajan eläkevakuutusmaksu, mikä on myös hyvä asia. Lisäksi tulee huolehtia myös siitä, että tasausmaksu ei nouse kohtuuttoman suureksi.

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

Tasausmaksu

Tasausmaksu on toistaiseksi tarpeellinen ja sen jakautumisperuste maakuntien ja kuntien kesken on oikea. Tasausmaksun suuruutta vuosittain esitettäessä ja vahvistettaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon ensisijaisena perusteena sen hetkinen todellinen eläkemeno ja että Kevan kaikki jäsenyhteisöt pystyvät toimimaan kilpailukykyisesti markkinoilla.

Varhemaksut

Varhe-maksuja koskevaa säätelyä tulee tässä yhteydessä muuttaa. Kuntatyönantajien vastuu työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyvästä palkansaajasta tulisi olla vain kaksi vuotta liikkeen luovutuksesta eli lähtökohtaisesti 31.12.2020 saakka. Tämän jälkeen varhemaksusta vastaa se työnantaja maakuntakonsernissa, jonka palveluksessa palkansaaja on.

Ns. voimaanpanolain 15 § – Lisäeläketurva

Lakisääteinen lisäeläketurva tulee turvata ainoastaan henkilöille, jotka siirtyvät kuntien tai kuntayhtymien ja valtion palveluksesta liikkeen luovutuksessa suoraan maakuntiin tai palvelulaitoksiin. Lisäksi tämä oikeus voidaan turvata liikkeen luovutuksessa suoraan osakeyhtiömuotoisena perustettaviin palvelukeskuksiin siirtyville henkilöille. Palvelussuhteen yhtäjaksoisuusedellytyksen tulee kuitenkin täyttyä.

Uudistuksen vaikutukset

41. Miten arvioitte uudistuksen vaikuttavan oman taustaorganisaationne asemaan?

Uudistuksen kokonaisvaikutukset pienen maaseutukunnan elinvoimaan ovat moninaiset ja lopullisten kokonaisvaikutusten arviointi on tässä vaiheessa vaikeaa. Kunnan tehtävien painopiste muuttuu uudistuksessa merkittävästi ja kunnan organisaation ja talouden pitää sopeutua uuteen tilanteeseen. Kuntalaisten kannalta huolenaiheena on mahdollinen lähipalveluiden väheneminen/katoaminen ja sen vaikutus arjen sujuvuuteen ja kunnan elinvoimaan.

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

Kaikkia ELY-tehtäviä ja -palveluja ei voida jakaa tasaisesti maakunnittain, vaikka järjestämisvastuu jokaisella maakunnalla onkin. Erityisesti näitä koottavina hoidettavia tehtäviä ovat jatkossakin vesi- ja kalatehtävät, tienpidon tehtävät ja maaseudun valvontatehtävät.

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?**

Eri toimijoiden välistä valmistelutyötä tulee koordinoida selkeämmin, esimerkiksi valtionhallinnon sekä kuntien ja kuntayhtymien henkilöstöä koskevaa valmistelua.

Valmistelun tueksi tarvitaan henkilöstöön liittyvän tiedon käsittelyä tukeva järjestelmä.

Valmisteluun tarvitaan rahoitusta jo heti vuoden 2017 alussa keskeisiä valmistelutehtäviä hoitavan päätoimisen projektihenkilöstön palkkaamiseen.

Yhteistoiminnan organisointiin maakunnissa tarvitaan valtakunnalliset ohjeistukset hyvissä ajoin.

Kansallisen ja maakunnallisen viitearkkitehtuurin yhteensovittaminen on tehtävä ja siihen tarvitaan muutostukea.

Muut kysymykset

44. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

Maakunnan varautumisen yhteensovittaminen sopisi luontevasti pelastuslaitoksen tehtäväksi. Tätä perustelevat pelastustoimen vahvat perinteet varautumisen yhteensovittamisessa sekä kuntien varautumisen tukemisessa. Lisäksi tätä roolia perustelee pelastustoimen asema maakunnallisena turvallisuusviranomaisena, jonka suorituskyky on suunniteltu ja mitoitettu kaikkiin turvallisuustilanteisiin päivittäisistä tehtävistä poikkeusoloihin asti.

45. Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.

Maakuntalaki 137§: Maakunnan on varauduttava siihen, että sen välttämättömiä/elintärkeitä toimintoja kyetään jatkamaan mahdollisimman häiriöttömästi normaaliolojen häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa.

Maakuntalaki 137a§: Maakunnan pelastustoimen tulee huolehtia alueella toimivien valtakunnallisten viranomaisten, kuntien, elinkeinoelämän ja järjestöjen varautumiseen liittyvien tehtävien yhteensovittamisesta. Maakunnan pelastustoimen tulee ylläpitää yhteistyössä edellä mainittujen kanssa yhteensovittamisessa tarvittavia yhteistyörakenteita sekä koota yhteen alueen riskinarvio sekä ennakoiva turvallisuustilanteen seuranta ja järjestää yhteistyössä edellä mainittujen kanssa yhteisiä valmiusharjoituksia.

Voimaanpanolain 16 §:ään tulisivin lisätä myös 2 momentti joka kuuluu: Väliaikaishallinnon tulee käsitellä henkilöstön edustajien kanssa tämän lain 7 §:n mukaiset valmistelutoimielimen tehtäviin ja toimivaltaan kuuluvat asiat yhteistoimintalain mukaisesti yhteistoimintaelimessä siinä laajuudessa, mitä yhteistoimintalaissa edellytetään.

Palkkojen harmonisointiin ja yhteensovittamiseen liittyvät määräykset tulisi kirjata ns. voimaanpanolakiin siten, että harmonisointi voidaan toteuttaa järkevästi ja taloudellisesti kestävällä tavalla. Lisäksi palkkojen harmonisointi vaatii pitkän siirtymäajan.