

Loimaan kaupunki

Lausunto ja vastaukset lausuntopyynnön kysymyksiin

Kysymyksiä uudistuksen tavoitteista

Kh 24.10.2016

SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖ

03 -11- 2016

SM 068:00 / 2015

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?

Uudistus parantaa alueiden välistä yhdenvertaisuutta, mutta vaikutukset väestöryhmien väliseen yhdenvertaisuuteen eivät välttämättä toteudu. Uudistukseen liittyvä valinnanvapausmalli tulee valmistella siten, että se ei johda väestön hyvinvointi- ja terveyserojen lisääntymiseen.

Lähipalvelut ovat tärkeitä tavoiteltaessa väestön terveys- ja hyvinvointierojen kaventamista. Palvelutarpeisiin perustuvan rahoituksen kohdentamisessa on otettava huomioon alueiden erilaisuus ja erityispiirteet. Alueille on jätettävä riittävä mahdollisuus palvelutuotannon organisoimiseen. Riskinä on erityisesti sosiaalitoimen peruspalvelujen etääntyminen asiakkaiden tarpeista ja painopisteen siirtyminen vain erikoistason palveluihin. Palvelujen tuottamisen yhtiöittämisvelvollisuus voi johtaa monimutkaisiin organisaatorakenteisiin, jolloin asiakkaan näkökulmasta palvelujen tunnistettavuus voi heikentyä. Tämän mukaisesti uudistuksessa on huomioitava nykyisten aluesairaaloiden toiminnan kehittäminen.

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

Lakiluonnoksista ei ole mahdollista tehdä johtopäätöstä siitä, miten hallituksen asettama 3 miljardin kustannusten kasvun hillinnän tavoite on pitkällä aikavälillä saavutettavissa. Lyhyellä aikavälillä kustannukset voivat nousta mm. palkkaharmonisointien takia.

Palvelulupauksen sisältö ja laajuus on kustannusten kasvun hillinnän kannalta keskeistä. Kustannuskehityksen taittaminen on mahdollista, jos maakuntien rahoituksen taso on oikeassa suhteessa palvelulupaukseen. Julkisen talouden suunnitelman ja maakuntatalousohjelman yhteydessä voidaan vuosittain päättää olosuhteisiin sopeutetuista toimenpiteistä säästötavoitteen saavuttamiseksi.

Kattavat laskelmat kuntien talouden kestävydestä puuttuvat uudistuksesta. 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?

Esitykseen sisältyvä lainsäädäntö rajoittaa itsehallintoa merkittävästi. **Tärkein itsehallintoa rajoittava tekijä on, että maakunnilla ei tulisi olemaan verotusoikeutta, vaan maakuntien talous perustuisi miltei kokonaan valtion maakunnalle osoittamaan rahoitukseen.**

Maakuntien päätösvallan kapeus suhteessa suorilla vaaleilla valittuun valtuustoon muodostaa ongelman demokratian näkökulmasta. Vaaleilla valitut päättäjät tulevat olemaan vahvassa valtion (ministeriöiden) ohjauksessa. **Palveluita koskevat operatiiviset ammatillista ja alueellista asiantuntemusta edellyttävät asiat tulisi jättää maakuntien päätösvaltaan.**

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 hallinnosta on osittain rajoitettu (mm. maakunnan palvelulaitos, valtakunnalliset palvelukeskukset ja delegointivelvollisuudet)*
- *oikeus sopia on rajoitettu (työnjako ja yhteistyö kuntien kanssa, valtakunnallisten inhouse-yhtiöiden palveluiden käyttövelvollisuus, lainanotto-oikeus)*
- *erityisesti järjestämislakiin sisältyvät valtioneuvoston ja ministeriön laajat, avoimet ja tulkinnanvaraiset toimivaltuudet ohjata maakunnan operatiivista toimintaa ja päätöksentekoa*
- *investointien ohjaus*
- *maakuntalain erittäin tiukat maakunnan alijäämän kaatamisvelvollisuudet yhdistettynä ahtaaseen julkisen talouden rahoituskehukseen (maakuntien rahoituslakiin kirjattu 3 mrd. euron säästövelvoite) ja maakuntien arviointimenettelyn käynnistäviin kriteereihin.*

Maakuntien itsehallintoa rajoittaa edellä kuvatun lisääntyvän valtionohjauksen lisäksi laajan valinnanvapauden mukanaan tuoma markkinaohjaus. Perinteinen hallinnollinen ohjaus väistyy ja siirrytään huomattavasti aikaisempaa enemmän markkinoiden kautta tapahtuvaan ohjaukseen, sopimusohjaukseen ja omistajaohjaukseen.

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

Kysymyksiä maakuntalaista

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

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

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 eri tason yhtiöittämisvelvoitteineen tulee kuitenkin asettamaan erittäin suuria vaatimuksia maakuntakonsernin ohjaukselle ja johtamiselle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapautta koskeva lainsäädäntö ja maakuntalain 6 §:ssä lueteltuja tehtäväalueita koskeva erityislainsäädäntö on valmisteilla, eikä niiden sisällöstä ole lausuntoa annettaessa riittävästi tietoa.

Maakuntalaki ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki koskevat ensisijaisesti hallinnon järjestämistä. **Sisältöjä koskevan erityislainsäädännön valmistelussa tulee erityisesti kiinnittää huomio siihen, että maakunnille jää ratkaisuvallta niille siirrettävien tehtävien hallinnon, päätöksenteon ja talouden järjestämiseen.**

Maakunnan toimiala

Maakunnan toimialaa *voidaan 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.

Maakunnalla on 25 lakisäateistä tehtävää. Maakuntalakiluonnoksessa maakunnan toimiala on tiukasti rajoitettu ja se voi hoitaa vain laissa mainittuja tehtäviä. Lakiluonnoksen mukaan kunnat voivat siirtää maakunnalle lakisäateisiin tehtäviin liittyviä tehtäviä vain, mikäli kaikki maakunnan kunnat ovat yksimielisiä ja rahoittavat toiminnan. Rajaus ei *kaikilta osin* mahdollista kuntien ja maakunnan päätöksiin ja sopimuksiin perustuvaa tarkoituksenmukaista tehtävien hoitoa.

Elinvoima- ja työllisyysasioiden osalta kuntien ja maakuntien tehtävjakoa on syytä täsmentää. Elinkeinopalvelujen, aluekehittämisen ja maankäytön suunnittelun osalta tulee maakuntien toimivaltaa rajata ja korostaa kuntien yleistä toimivaltaa.

Kunnan ja maakunnan yhteistoiminta

Maakuntalain tulee olla kuntalain tapaan joustava ja mahdollistava niin, että kuntien ja maakuntien yhteistyö ja mahdollisuus sopia palvelujen hoitamisesta turvataan. Mahdollisuudella sopia tehtävistä voidaan ottaa huomioon maakuntien keskuskaupunkien, suurimpien kaupunkiseutujen sekä *seutukaupunkien* erityisrooli alueidensa elinvoimatehtävien hoitamisessa.

Kunnilla tulee olla mahdollisuus sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauden piirissä olevien palveluiden tuottamiseen omistamissaan yhtiöissä.

Tulevat 18 maakuntaa ovat toimintaympäristöltään, julkiselta ja yksityiseltä palvelurakenteeltaan sekä muilta olosuhteiltaan erilaisia. Tältä osin lakiluonnos ei kaikilta osin mahdollista palveluiden organisointia tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.

Olosuhteiden erilaisuus tulee ottaa huomioon ja mahdollistaa joustavat yhteistoimintamuodot palvelujen tuottamisessa ja järjestämisessä. On tärkeää, ettei lainsäädäntö muodosta estettä asukaslähtöiselle kehittämiselle ja palvelujen toteuttamiselle.

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.**

Paikallisesti ja alueellisesti erilaiset ratkaisut tulee mahdollistaa lainsäädännöllä. Yhteistyöjärjestelyistä, tuotannosta ja järjestämisvastuun siirrosta on oltava mahdollisuus sopia ottaen huomioon kuntien ja maakuntien toimintaympäristöjen erilaisuus sekä palvelun käyttäjien tarpeet.

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

Kunnat ovat tähän asti vastanneet sekä palveluiden järjestämisestä että pääosin tuotannosta. Ei ole olemassa mitään perusteita sille, etteivätkö kunnat jatkossakin voisi olla mukana sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuotannossa omistamiensa yhtiöiden kautta siltä osin kuin palvelut tulevat olemaan valinnanvapauden piirissä.

Maakuntalakiluonnoksen 7 §:n mukaan maakunta voisi sopia järjestämisvastuun siirrosta kunnalle, silloin kun siitä erikseen laissa säädetään. Sääntelytapaa tulisi muuttaa siten, että sopiminen olisi mahdollista, jollei sitä erikseen kielletä.

Maakuntien palvelukeskukset

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.

Lainsäädännöllä ja lakiin perustuvilla standardeilla luodaan kriteerit yhtenäiselle palveluarkkitehtuurille ja tietotuotannolle, mutta tukipalveluiden organisoiminen tulee perustua *ensisijaisesti* maakuntien päätöksille. Palvelukeskuksia ollaan perustamassa ilman selvityksiä niiden kustannuksista.

Maakunnilla tulisi olla oikeus organisoida asiat itsenäisesti ja tarvittaessa yhteistyössä alueen kuntien ja muiden jo olemassa olevien toimijoiden kanssa.

Yhden valtakunnallisen yhtiön sijaan tulisi muodostaa useampia maakuntien ohjauksessa olevia alueellisia toimitilayhtiöitä. Tämä mahdollistaisi yhtiöiden toimivan ohjauksen alueellisten toiminnallisten tarpeiden mukaisesti. **Tukipalveluyksiköt voisivat tuottaa talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita myös kunnille mikä varmistaisi, että talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut olisivat tuotettavissa tehokkaasti myös kuntien jäljellejäävien tehtävien tarpeisiin.**

5. Maakuntalain 2 luvussa määritellään maakunnan tehtävät.

Onko maakunnalle esitetty tehtäväkokonaisuus uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?

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

Maakunnan tehtäviä koskeva erityislainsäädäntö on valmisteilla, joten tehtäväkokonaisuus sekä kuntien ja maakunnan suhde ovat vielä avoimia kysymyksiä.

Jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että erityislainsäädännössä määritellään maakunnalle siirrettävät tehtävät siten, että ne eivät ole päällekkäisiä tai rinnakkaisia kuntien tehtävien kanssa.

Toimivaltarajojen tulee olla selkeitä. Tehtävien järjestämisestä, tuotannosta ja yhteistyöstä tulee kuitenkin voida sopia kuntien ja maakuntien kesken.

Jatkovalmistelussa on erityisesti syytä kiinnittää huomiota siihen, että kunnan ja maakunnan roolia ja tehtäviä selkeytetään erityisesti seuraavissa tehtäväkokonaisuuksissa:

1. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen

Sosiaali- ja terveystalvaeluihin 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 kokonaisuus.

2. Ympäristöterveydenhuolto

Ympäristöterveydenhuolto on linjattu maakuntaan siirtyväksi tehtäväksi, jonka kunnat voivat kuitenkin tiettyjen edellytysten täytyessä ottaa hoitaakseen. Lähtökohtana kunnallisen järjestämisvastuun kriteereille tulisi olla nykyinen käytännössä toimivaksi havaittu laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminnasta.

3. Kasvupalvelut (työllisyys- ja elinkeinoasiat)

TE-palveluiden selkeyttäminen ja uudistaminen yritys- ja asiakaslähtöisiksi kasvupalveluiksi on tavoiteltava uudistus. **Keskeistä on kuitenkin se, että elinkeinojen kehittämiseen liittyviä tehtäviä ei uudisteta siten, että ne olisivat päällekkäisiä kuntien tehtävien kanssa.**

Kunnilta ei siirry näihin liittyviä tehtäviä maakunnille. Maakunnilla ja kunnilla tulee toisaalta olla oikeus sopia ELY -keskuksista maakunnille siirtyvien palveluiden hoitamisesta kunta- ja maakuntakohtaisesti.

Maakunnan tulee voida sopia alueen kuntien kanssa tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä, työnjaosta ja resurssien kohdentamisesta.

Kuntien työllisyys - ja yrityspalveluihin suuntaamat panostukset säilyvät kunnilla alueen ja kunnan elinvoiman tukemisen resursseina ellei maakunnan ja maakunnan kuntien tai maakunnan ja yksittäisen kunnan kesken toisin sovita.

4. Aluekehittäminen

Aluekehittämöviranomaisten tehtävien siirto maakunnalle on tarkoituksenmukaista. Nykyiset liittojen

aluekehitysviranomaistehtävät sekä pääosa ELY -keskusten tehtävistä kootaan yhteen maakunnalliseen organisaatioon. Samalla kootaan yhteen keskeiset kansalliset ja EU -kehittämismäärärahat. Rahoitettavien hankkeiden tulee perustua maakunnan strategiaan valintoihin ja sen mukaisesti toteuttamaan kuntien ja muiden kumppaneiden kanssa valmisteltuun maakuntaohjelmaan.

Perustelutekstiin tulee lisätä kunnat keskeisinä aluekehittämisen toimijoina.

5. Maakuntakaavojen ja kuntien yleiskaavojen suhde

Maakuntakaavoituksen siirtymisestä maakunnan liitoilta maakunnille seuraa tarve tarkastella maankäyttö- ja rakennuslain kaavajärjestelmää laajemminkin. Maakuntakaavoituksen tulisi jatkossa keskittyä selvemmin ja strategisemmin aluerakenteen kannalta keskeisiin kysymyksiin.

Kuntien ja kaupunkiseutujen onnistuminen elinvoimapolitiikassa edellyttää, että niillä säilyy oikeus itsenäisiin valintoihin maapolitiikassa, kaavoituksessa ja toteuttamisen ohjelmoinnissa.

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

Maakuntien tehtävät ja vastuut tienpidossa suhteessa tienpidosta osaltaan vastaavaan Liikennevirastoon edellyttävät selventämistä. Valtakunnallisen tieverkon toimivuuden kannalta on olennaista, että se suunnitellaan, rakennetaan ja kunnossapidetaan yhtenäisten periaatteiden pohjalta. Tämä tulee varmistaa organisaatioratkaisussa.

7. Maatalouden ja maaseudun kehittäminen

Tehtäväalue tulee muuttua kuulumaan seuraavasti: Maaseudun kehittäminen sekä maa- ja elintarviketalouden, maaseutuelinkeinojen ja maatilatalouden sekä kala- ja riistatalouden edistäminen ja rahoittaminen, viljelijätukitehtävät sekä näihin liittyvät palvelut

8. Pelastustoimi

Pelastustoimella on vahvaa osaamista hallinnonalat ylittävästä yhteistyöstä häiriö- ja poikkeusoloihin varautumisessa, valmiussuunnittelusta sekä harjoittelusta. Tätä on pystyttävä hyödyntämään riittävästi kuntien varautumisessa myös maakuntaudistuksen jälkeen.

Pelastustoimi tulee asemoida maakuntaan siten, että riittävä toimialaosaaminen on sijoitettu palveluja järjestävälle tasolle.

9. Vesitalous, vesihuollon edistäminen ja suunnittelu

Vesihuolto on osa kuntien vastuulla olevan rakennetun ympäristön palvelukokonaisuutta ja vesihuollon järjestämisvastuu tulee olla jatkossakin kunnalla.

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

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

Maakuntalakiluonnos vastaa kuntalain sääntelyä. Maakuntavaltuuston tulee luoda edellytykset asukkaiden suoralla osallistumiselle. Ehdotus antaa siihen toimivat puitteet.

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

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

Kun erityisesti sosiaali- ja terveystoimen palvelujen tuottamiseen olennaisesti liittyvä valinnanvapaus on vielä määrittämättä, on maakunnan palvelulaitos kokonaisuuden kannalta keskeneräinen ja sekava. Palvelulaitoksen rooli maakunnan poliittisesta johtamisesta ja ohjauksesta on jäämässä etäiseksi.

Vaaleilla valitulla maakuntavaltuustolla tulee olla suorat vaikutusmahdollisuudet sen vastuulla olevien palveluiden strategiaan 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. Järjestämisvastuun ja operatiivisen johtamisen erottaminen aiheuttaa toisaalta hallinnon päällekkäisyyttä ja toisaalta asiantuntemuksen painottumista operatiiviselle puolelle.

Maakuntavaltuuston päätösvaltaa rajattaisiin merkittävästi suhteessa sen keskeisempään tehtävään eli sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen. Myös pelastustoimen varautuminen häiriötilanteisiin ja turvallisuuden edellyttävät vahvaa järjestäjän roolia.

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

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

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.

Ehdotetut säännökset alijäämän kattamisvelvollisuudesta ja siihen liittyvät kriisimaakuntakriteerit sekä lainanaotto-oikeuden rajoittamisesta ovat ongelmalliset maakuntien itsehallinnon näkökulmasta.

9. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.

Kysymyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista:

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

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

Vaikka pykälällä on tarkoitus turvata palveluiden läheisyyttä, se mahdollistaa myös erittäin pitkälle viedyn palveluiden keskittämisen väliin kriteereihin perustuen. Tietyn asteinen palveluiden keskittäminen on tarpeen kokonaiskustannusten hillitsemisen ja riittävien henkilöstöressurssien turvaamisen näkökulmasta.

Maakunnan asukkaiden palvelujen saatavuuden kannalta olennaista on valinnanvapausmallin toteuttamistapa. Lakiluonnoksen mukaan erityistason sairaanhoidon lisäksi myös sosiaalihuollon erityisryhmien tai muiden vaativien sosiaalipalvelujen palvelutuotannon toteutus voidaan osoittaa asetuksella säädettävän maakunnan tehtäväksi.

Sosiaalihuollon palvelujen keskittämisestä ja niistä palveluista, joita on tarkoitus keskittää, ei lausuntoa annettaessa ole *tarvittavaa* tietoa.

Maakuntien itsehallinnon näkökulmasta on ongelmallista, että maakunta ei voisi vaikuttaa keskitettäviin palveluihin, keskitettyjen palvelujen tuottamistapaan eikä palveluista aiheutuneisiin kustannuksiin. Tällä ratkaisulla järjestämisvastuu järjestämisvastuu jää epäselväksi.

Lähipalvelut ovat tärkeitä tavoiteltaessa väestön terveys- ja hyvinvointierojen kaventamista. Palvelutarpeisiin perustuvan rahoituksen kohdentamisessa on otettava huomioon alueiden erilaisuus ja erityispiirteet. Alueille on jätettävä riittävä mahdollisuus palvelutuotannon organisoimiseen. Riskinä on erityisesti sosiaalitoimen peruspalvelujen etäännyminen asiakkaiden tarpeista ja painopisteen siirtyminen vain erikoistasonpalveluihin.

11. Maakunnat muodostavat 5 yhteistyöaluetta, joista kussakin on 3–4 maakuntaa. Yhteistyöalueeseen kuuluvat maakunnat laativat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 16 §:n mukaisen yhteistyösopimuksen. Siinä maakunnat sopivat keskinäisestä yhteistyöstä palvelujen järjestämisessä ja toteuttamisessa. Sopimus on oikeudellisesti maakuntia sitova.

Onko sopimuksen sitovuus perusteltua?

- a. kyllä (avotila)
- b. kyllä pääosin (avotila)**

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

Yhteistyöalueen maakuntien keskenään solmima yhteistyösopimus on sinällään sopimusosapuolia sitova. Sitovuus ei ole perustelua siltä osin kuin valtiolle on annettu toimivaltaa päättää maakuntien yhteistyösopimuksesta lakiluonnoksen 18 §:n mukaisesti. Valtioneuvoston ja ministeriön laajat, avoimet ja tulkinnanvaraiset toimivaltuudet ohjata maakuntien operatiivista toiminta ja päätöksentekoa eivät ole hyväksyttäviä maakunnan itsehallinnon toteutumisen kannalta.

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

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

Uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tulee asiakaslähtöisen integraation toteutua peruspalveluiden ja erityispalveluiden sekä soteperuspalveluiden ja maakunnan vastuulla olevien sotepalveluiden ja myös pääosin kuntien vastuulle jäävien hyvinvointipalveluiden välillä.

Uudistuksen kokonaisuuteen liittyvät valinnanvapaus, monituottajamalli ja yhtiöittämisvelvoite vaarantavat integraation toteutumisen ja edellyttävät maakunnalta sellaista järjestämisaamasta, josta ei ole missään aiempaa kokemusta. Palveluiden ohjaus muuttuu ehdotetussa järjestelmässä olennaisesti verrattuna nykyiseen. Valtion ohjaus suhteessa maakuntiin olisi tiukkaa hallinnollista ohjausta. Maakuntien toteuttamassa palveluiden tuotantoa koskevassa ohjauksessa siirrytään perinteisestä hallinnollisesta ohjauksesta omistajaohjaukseen, sopimusohjaukseen ja markkinaohjaukseen.

Integraation toteuttaminen tällaisessa kokonaisuudessa on erittäin vaikeaa ja hallinnollisesti työlästä. Toisaalta integraation toteutuminen on käytännössä täysin riippuvainen ohjauksen onnistumisesta. Lakiluonnoksissa ja perusteluissa ei ole kyetty riittävästi avaamaan ohjausjärjestelmän kokonaisuutta suhteessa integraatiotavoitteeseen.

Integraation keskeinen edellytys on asiakas- ja potilastietojen hyödyntämisen varmistaminen. Tähän liittyvästä rekisterinpidosta säädetään järjestämislain 62 §:ssä, sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamista koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa sekä valmisteluvaiheessa olevassa laissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä.

Ehdoton edellytys palveluiden integraation toteuttamiselle on se, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietoja pystytään tietoturvallisesti hyödyntämään moniammatillisesti yhtenä kokonaisuutena arkaluonteisten henkilötietojen salassapitoa ja asiakkaan tiedollista itsemääräämisoikeutta kunnioittaen.

13. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaan valtion ohjausta vahvistetaan sosiaali- ja terveyspalveluissa (19 §, 4 luku, 6 luku).

Onko tämä uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltua?

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

Maakuntien palvelujen järjestämiseen kohdistuvan valtion ohjauksen tulisi kohdistua *ensisijaisesti* strategisiin tavoitteisiin sekä maakuntien välisen työnjaon näkökulmasta strategisesti merkittäviin kohteisiin.

Valtakunnalliset ja tarvittaessa erikseen kullekin maakunnalle asetettavat sosiaali- ja terveydenhuollon strategiset tavoitteet sekä ministeriön ja maakuntien neuvottelumenettely ovat riittäviä ohjausvälineitä.

Lakiehdotuksessa esitetyn erittäin vahvan valtion ohjauksen vaikutusta kustannusten kasvun hillintätavoitteen saavuttamiseen on vaikea arvioida. Yksityiskohtainen kansallinen ohjaus heikentää myös mahdollisuuksia asukkaiden tarpeista lähtevien uusien innovaatioiden kehittämiseen. Valinnanvapauden piirissä olevien palveluiden osalta ohjauksessa tulisi varmistaa tuottajien tasapuolinen kohtelu.

14. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n mukaan maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen.

Onko järjestämisen ja tuottamisen erottaminen uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukaista?

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

Järjestämistehtävien ja palvelutuotannon hallinnollista erottamista sekä maakunnan palvelulaitosta koskeva sääntely kaventaisi maakuntien mahdollisuutta päättää palvelutuotannon tarkoituksenmukaisesta ja tehokkaasta organisointitavasta maakunnan erityispiirteet huomioiden.

Järjestely synnyttäisi tarpeetonta päällekkäistä hallintoa ja hallintokustannuksia sekä heikentäisi maakunnan ja tätä kautta koko kansallisen ohjausjärjestelmän kykyä palvelutuotannon ohjaukseen.

15. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n mukaan maakunnalla on yhtiöittämisvelvollisuus maakunnan hoitaessa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä kilpailutilanteessa markkinoilla tai jos palvelut ovat valinnanvapautta koskevissa säännöksissä tarkoitetun laajan valinnanvapauden piirissä.

Onko ratkaisu tarkoituksenmukainen?

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

Valinnanvapaus ja siihen liittyvä yhtiöittämisvelvoite on ongelmallinen monesta eri näkökulmasta ja se on vaikeasti ratkaistavissa kestäväällä tavalla. Ongelmakohtia ovat mm. julkisen vallan käyttö, palveluketjun integraation toteutumismahdollisuudet sekä sote-järjestämisen muuttuminen ennakoimattomammaksi ja vaikeammin hallittavaksi kokonaisuudeksi. Valinnanvapautta, jonka seurauksena yhtiöittäminen on, olisi voitu laajentaa myös muilla keinoilla, kuten palvelusetelijärjestelmän laajentamisella. Julkisen vallan käyttö yhtiömuodossa on ongelmallista. Tarkoituksenmukaisinta olisikin, ettei julkista valtaa käytettäisi yhtiömuotoisessa organisaatiossa.

Toiminnan turvaamiseksi myös kunnilla tulisi olla mahdollisuus toimia yhtiömuodossa palvelujen tuottajina, mikäli yhtiöittämisvelvollisuuteen päädytään.

16. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista.

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?

- a. kyllä (avotila)
- b. ei (avotila)
- c. ei kantaa (avotila)

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

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

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

Väliaikaisen toimielimen asemaa ja päätöksentekoa tulee selkeyttää ja toimintaan on varattava riittävä rahoitus. Kunnille selvitystyöstä aiheutuvat kustannukset on korvattava.

Valmistelutoimielimellä on laaja valmisteluvastuu maakunnalle siirtyvien tehtävien, siirtyvän omaisuuden ja henkilöstön, tietojärjestelmien, aloittavan maakunnan talouden sekä luottamus- ja viranhaltijaorganisaatioin valmistelussa. On kyseenalaista, voidaanko perusteluissa mainitulla tavalla todeta, että väliaikaisen toimielimen tehtäviin ei kuulu poliittista harkintaa.

Väliaikaisen toimielimen muodostaminen, asettaminen ja toiminta tulee perustua maakunnan omaan poliittiseen ohjaukseen ja päätöksentekoon.

Lainsäädäntöä tulisi täsmentää siltä osin, miten väliaikaishallinnon päätösten valmistelu ja täytäntöönpano käytännössä hoidetaan esimerkiksi tukeutuen soveltuvin osin kuntalakiin ja nykyisten maakuntien liittojen hallinto- ym. sääntöihin.

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?

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

Liikkeen luovutus on perusteltu, koska järjestämis- ja tuottamisvastuu siirtyy ko. yksiköistä maakunnille ja yksiköt lakkaavat toimimasta.

Henkilöstön siirto kunta- ja valtiosektorilta maakuntiin tulee tehdä yhteneväisin perustein.

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?

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

(Avotilavastaukset kohdassa 22.)

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

Tarvittavat kiinteistöt tulee siirtää kunnilta maakunnille siten, että siirto on kustannusneutraali kunnan kannalta.

Mikäli lainvalmistelussa edetään lakiluonnoksessa esitetyn ratkaisun pohjalta, tulee varmistaa, ettei kunnille aiheudu omistamiinsa sote-kiinteistöihin liittyviä taloudellisia riskejä ja seuraamuksia. Siirtymäkauden sitovan vuokrajakson tulee olla esitettyä (3 + 1 vuotta)

pidempi, vähintään 5 vuotta, jotta kunnat voivat varautua ja valmistautua mahdollisiin palveluverkon muutoksiin.

Lainvalmistelun yhteydessä on varmistettava, että siirtymäkauden jälkeen mahdollisesti tyhjilleen tai vajaakäytölle jäävistä kiinteistöistä ei aiheudu kunnille taloudellisia vaikeuksia.

Mahdolliset omaisuusjärjestelyjen taloudelliset vaikutukset on korvattava kunnille täysimääräisesti esim. kohdennettujen avustusten muodossa. **Kiinteistöistä aiheutuvat taloudelliset riskit tulee hajauttaa kuntien, maakuntien ja valtion vastuulle.**

Uudistuksen seurauksena ei saa syntyä tilanteita joissa varainsiirtoverotus aiheuttaa lisäkustannuksia kiinteistöomaisuuden muutoin tarpeellisissa uudelleen järjestelyissä.

Esityksessä ei ole käsitelty uudistukseen liittyviä arvonlisäverotuksen kysymyksiä. Uudistuksen seurauksena kunnille syntyvät arvonlisäverokustannukset on huomioitava.

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

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

Kunnan oikeus päättää veroprosentistaan kuuluu perustuslaissa turvattun kunnallisen itsehallinnon ytimeen. Kunnan verotusoikeuteen puuttuminen merkitsee myös riskiä, että kunnille myönnettyjen lainojen korko nousee. Kuntasektorin erinomainen luottoluokitus perustuu pitkälti juuri verotusoikeuteen, mikä ilmenee luottoluokittajien arvioista.

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?

- a. kyllä (avotila)
- b. ei (avotila)**

c. ei kantaa (avotila)

Uudistus on laaja ja vaativa kokonaisuus. Suurin osa uudistuksen toimeenpanosta tapahtuu vasta vuoden 2019 jälkeen. Toimeenpanolle on varattava riittävästi aikaa.

25. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaanpanolaista.

Kysymykset maakuntien rahoituslaista

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

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

Maakuntien itsehallinnon kannalta on erittäin ongelmallista, että ne ovat miltei kokonaan valtionrahoituksen varassa. Valtionrahoitukseen perustuva malli on esitysluonnoksessa johtanut maakuntien aivan liian tiukkaan ja yksityiskohtaiseen valtionohjaukseen. Maakunnille tulisi turvata aito itsehallinto, mikä edellyttää maakuntien verotusoikeuden toteuttamista uudistuksen myöhemmässä vaiheessa.

27. Maakuntien tuloja ovat valtion rahoitus (3 §) sekä asiakas- ja käyttömaksutulot (4 §). Lisäksi maakunnat voivat ottaa lyhytaikaista lainaa (3 §). Valtion rahoituksen kasvua rajoitetaan vuosittaisessa tarkistuksessa julkisen talouden kantokyvyn turvaamiseksi (6 ja 29 §). Onko maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistä?

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

Maakuntien rahoituslain mukaisilla rahoitusperusteilla tulee turvata jokaisen maakunnan rahoituksen riittävyys maakunnille lailla säädettyjen tehtävien ja velvoitteiden hoitamiseen (rahoitusperiaate). Ristiriidassa tämän periaatteen kanssa ovat maakuntalakiin sisältyvät maakuntien erittäin tiukat alijäämän kattamisvelvoitteet ja maakuntien arviointimenettelyn

kriteerit sekä maakuntien rahoituslakiin sisältyvä maakuntien rahoituksen tason tarkistamiseen liittyvä rajoite rahoituksen enimmäiskasvusta (maakuntaindeksi + 0,5– 1,0 %).

Kaikki maakunnat eivät todennäköisesti pysty toimimaan lain tarkoittamalla tavalla tehokkaasti, koska niiden väestöllinen kantokyky ei ole riittävä.

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

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

Kriteerit sopivat yleiskatteellisen maakuntien rahoituksen jakamiseen niiden tehtävien osalta, jotka nyt lausuttavaan lakiesitykseen sisältyvät. Päätökset siitä, miten valinnanvapaus ja monikanavarahoituksen purkaminen toteutetaan vaikuttavat merkittävästi lopullisen rahoitusmallin rakenteeseen.

Ottaen huomioon hyte -kriteerien vähäisen merkityksen rahoituksen kokonaismäärään niiden määräytymisperusteet ovat monimutkaiset ja tulkinnanvaraiset.

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

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

Siirtymäaika on riittävän pitkä ja riittävästi porrastettu.

30. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista.

Kysymykset muista lakiluonnoksista

Maakuntajakolaki

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

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

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§)?

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

Kuntien valtionosuusjärjestelmään sisältyvät tasausmekanismit (tehtävien ja kustannusten siirtoa koskeva muutosrajoitin sekä siirtymätasaus) rajoittavat riittävästi uudistuksesta kuntiin aiheutuvia talouden muutoksia. Tasauksen keskiössä on, että lopulliset tasauslaskelmat tehdään jälkepäin uudistuksen voimaantulo hetken kustannus-, tulo- ja järjestelmätiedoilla.

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 §)?

- a. kyllä (avotila)

b. kyllä pääosin (avotila)

c. ei pääosin (avotila)

d. ei (avotila)

e. ei kantaa (avotila)

Valtionosuusjärjestelmän tarkoitus muuttuu merkittävästi uudistuksessa. Aiemmin kuntien välisiä kustannus-, tarve- ja tulopohjan eroja tasanneen järjestelmän tärkeimmäksi tavoitteeksi uudistuksen jälkeen tulee maakuntauudistuksesta aiheutuvien kuntiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten tasaaminen. Tältä osin valtionosuusjärjestelmään sisältyvillä yksittäisillä kriteereillä ei ole uudistuksen jälkeen (ennen seuraavaa järjestelmän kokonaisuudistusta) vastaavaa merkitystä kokonaisuuteen kuin nykyjärjestelmässä. Ottaen huomioon hyte -kriteerien vähäisen merkityksen rahoituksen kokonaismäärään niiden määräytymisperusteet ovat monimutkaiset ja tulkinnanvaraiset.

35. Vapaamuotoiset huomiot hallituksen esityksen valtionosuuskokonaisuudesta.

Verotus

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

a. kyllä (avotila)

b. kyllä pääosin (avotila)

c. ei pääosin (avotila)

d. ei (avotila)

e. ei kantaa (avotila)

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.

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. Vapamuotoiset huomiot verolaeista.

Kuntien veroprosenttien lakisääteinen alentaminen ja siihen liittyvä rajoitus päättää veroprosenteistaan vuosina 2019 - 2021 johtaa moniin ongelmiin.

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.

Ehdotus kiinteistöveron säilyttämisestä puhtaasti kunnallisena verona on hyvä. Kuten luonnoksessa linjataan, kiinteistövero on tehokas ja tuotoltaan vakaa tapa rahoittaa paikallisia julkisia palveluita. Positiivisena voidaan pitää myös sitä, että kuntien oikeus yhteisöveron tuottoon säilyy. Kuntien saamat yhteisöverotulot toimivat kannustimena kunnan elinkeinopolitiikan kehittämisessä.

Kuntien veroprosenttien erillinen säätely vuosina 2019 - 2021 ei ole tarpeellinen.

Henkilöstö ja eläkkeet

38. Kunnallista henkilöstöä koskevan lainsäädännön soveltamisalaa ehdotetaan muutettavaksi koskemaan myös maakuntien henkilöstöä. Maakuntien työnantajaedunvalvontaa hoitaisi uudella lailla säädettävä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT. Onko henkilöstön asemasta ja työnantajaedunvalvonnasta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?

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

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

39. Onko eläkkeiden rahoittamisesta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?

- a. kyllä (avotila)

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

Maakuntien ja maakuntien palvelulaitoksen eläkevakuuttajaksi ehdotetaan Kuntien eläkevakuutusta Kevaa.

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

Uudistuksen vaikutukset

41. Miten arvioitte uudistuksen vaikuttavan oman taustaorganisaationne asemaan?

Tehtävät muuttuvat ja painottuvat jatkossa asukkaiden hyvinvoinnin ja alueen elinvoiman edistämiseen. Vaarana on rahoitusaseman heikkeneminen uudistuksen rahoitusmuutosten yhteydessä.

Seutukaupungit panostavat jatkossa selkeästi elinkeinojen kehittämiseen, kaupunkisuunnitteluun, yhdyskuntien toimivuuteen, turvallisuuteen ja viihtyisyyteen. Seutukaupungeilla on kyky ja myös jatkossa resurssit toimia valituilla kohdealueilla koko maan kehittymisen tasapainottajina.

Maakuntien kakkoskaupunkien ja seutukaupunkien osalta uudistus on merkittävä. Ne ovat hoitaneet ison osana alueensa sote-palvelujen tuottamisesta sekä vastanneet osaltaan alueensa elinvoimaisuudesta. Sote-palveluiden järjestämis- ja tuottamisvastuun poistumisella seutukaupungeilta voi olla kaupunkien elinvoimaa negatiivinen merkitys, alan osaamista ja työpaikkoja keskittyy entistä enemmän vain maakuntakeskuksiin. Tällöin sekä yksittäisten ihmisten (perheiden) ja yritysten sijoittumis- viihtymis- ja turvallisuusasiat voivat seutukaupungeissa heiketä ja seutukaupunkien mahdollisuus toimia elinvoiman edistämiseen vaikeutua.

Myös kaupunkisuunnittelun, yritysten kehittämistyön ja ennakoivan hyvinvointityön toteuttamiseksi kunnille pitää jättää riittävät toimintamahdollisuudet. Kunta-maakunta – työnjaon pitää lähteä siitä, että kunnilla on yleinen toimivalta ja maakunnilla vain rajattu. Kuntien pitää yleisen toimivaltansa perusteella voida määrittää, mistä toiminnoista kunta vastaa, kun kunta kehittää oman alueensa elinvoimaa.

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

Maakuntien edellytykset selvitä niille määrätystä tehtävistä ja velvoitteista ovat epävarmat. Syynä on mm. rahoitukseen liittyvä 3 mrd. euron säästötavoite, puuttuva verotusoikeus ja toimintavapauden rajoitukset.

Monikanavarahoituksen purkamiseen ja valinnanvapauteen liittyvien ratkaisujen puuttuminen vaikeuttaa arviointia.

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?

Uudistuksen muutostuen tulee olla laaja-alaista ja vaikuttavaa. Tämä tarkoittaa riittäviä resursseja sekä alueiden ja kuntien omista tarpeista lähteviä tuen muotoja. Tärkeää on tunnistaa ja reagoida alueiden erilaisuudesta ja prosessin eri vaiheista syntyneisiin erityistarpeisiin ja muutosjohtamisen haasteisiin.

Muut kysymykset

44. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

Vaikutukset peruskuntien talouteen

Peruskuntien taloutta on esitysehdotuksessa käsitelty niukasti. Yksittäisiä peruskuntia joutuu suurten taloudellisten haasteiden eteen heikentyneen tulorahoituksen, kasvupaineiden ja investointitarpeiden vuoksi. Omavaraisuus heikkenee ja suhteellinen velkaisuus kasvaa, joissakin kunnissa voimakkaastikin.

Koko sote- ja maakuntauudistuksen läpivieminen edellyttää valmistelun asianmukaista resurssointia. Valtion on varattava riittävät voimavarat uudistuksen läpiviemiseen ja vastattava siitä, että se kantaa uudistuksen läpiviemisestä koituvan taloudellisen vastuun ja riskin.

Uudistuksen toteutusaikataulu on riittämätön. Palvelun järjestäjän edellyttämää tietojärjestelmiä ei ole valmiina, valinnanvapautta ei ole määritelty eikä tuotteistusta sosiaali- ja terveystalouteen ole kansallisesti tehty. Vaadittavien tietojärjestelmäratkaisujen hankinta julkista hankintamenettelyä noudattaen vie aikaa. Julkisen tuotannon yhtiöittäminen tulee olemaan prosessina pitkäkestoinen, mikäli lähtökohtana on, että

muutosvaiheessa julkinen tuotanto halutaan saada heti kilpailukykyiseksi. Riskien vähentämiseksi toimeenpanoaika sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle tulee olla lainsäädäntöluonnoksissa esitettyä pidempi.

45. Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.