

**Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle
sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen
uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi**

Toholammin kunta

VASTAUKSET LAUSUNTOKYSYMYKSIIN

Versio 14.9.2020

Taustatiedot

Onko vastaaja

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

Vastaajatahon virallinen nimi

Toholammin kunta

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi ja mahdolliset yhteystiedot

Jukka Hillukkala, kunnanjohtaja (jukka.hillukkala@toholampi.fi)

Lampintie 5

69300 Toholampi

Viranomaisille: Lausunтовastauksen käsitelleen toimielimen nimi ja käsittelypäivämäärä

Toholammin kunnanhallitus 14.9.2020

Kysymykset

Kysymyksiä uudistuksen tavoitteista

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

Väestön hyvinvointi- ja terveyseroihin ja mahdollisuuksiin kaventaa niitä vaikuttavat sosiaali- ja terveystalvelujen ohella ja osin niitä enemmän työllisyys, koulutus, asunto-olot, vapaa-ajan vietto, ympäristö sekä osallistumisen ja mielekkään toiminnan mahdollisuudet. Väestön tulotaso ja varallisuus vaikuttavat sosiaali- ja terveystalvelujen käytettävyyteen.

Sote-uudistuksella voidaan vaikuttaa vain pieniltä osin väestön hyvinvointi- terveyserojen kaventamiseen.

Lakiehdotuksessa sosiaali- ja terveystalvet siirtyvät kuntien järjestämisvastuulta sote-maakunnille. Tämä merkitsee perustason palveluissa sitä, että kunnan muut, kuntalaisen hyvinvointiin merkittävästi vaikuttavat palvelut, kuten varhaiskasvatus, perusopetus, toisen asteen koulutus, kulttuuri- ja liikuntapalvelut jäävät edelleen kuntien järjestämisvastuulle ja sote-palvelut erkaantuvat sote-maakunnan järjestettäväksi. Tämä synnyttää uusia yhdys-/rajapintoja, joilla on vaikutusta kuntalaisen hyvinvointiin ja palvelujen yhteensovittamiseen. Asiakkaan yhdenvertaiset ja sujuvat palvelut edellyttävät yhteistyötä kunnan ja sote-maakunnan toimijoiden kesken yhteistyön eri tasoilla.

Sote-uudistus luo edellytyksiä sote-palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden parantamiseen. Toholammin kunta kiinnittää kuitenkin huomiota uudistusehdotuksen sisältämään ajatukseen yhdenvertaisuudesta. Ehdotuksessa lähdetään palvelutarpeiden samanlaisuudesta sote-eri osissa asuvien kesken. Toholammin kunta toteaa, että esityksessä ei oteta riittävällä tavalla huomioon kuntien erilaisuutta. Toholammin kunnan näkemyksen mukaan kuntien asukkaiden palvelutarpeet voivat olla erilaisia erityyppisissä kunnissa. Asukkaiden palvelutarpeiden erilaisuus edellyttää erityistarpeiden huomioimista ja palvelujen kohdentamista.

Uudistuksen tavoitteena oleva väestön terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen edellyttää kuitenkin myös kuntien järjestämisvastuulle jäävien palvelujen ja niiden rahoituksen turvaamista, jotta tavoitteeseen olisi mahdollista päästä. Kuntien heikkenevä taloustilanne vaikuttaa suoraan kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisen edellytyksiin. Kuntien rahoituksen turvaaminen on kuntalaisten hyvinvoinnin edistämistä.

Väestön hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen ei ole mahdollista pelkästään julkisen sektorin toimenpitein, vaan se edellyttää ihmisten omaehtoista toimintaa sekä yhteistyötä myös kolmannen sektorin toimijoiden sekä yritysten kanssa.

2. Voidaanko esityksellä kehittää pelastustoimen palvelujen saatavuutta, yhdenmukaisuutta ja vaikuttavuutta valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti? Varmistaako esitys pelastustoimen pelastustoiminnan ja sosiaali- ja terveystoimen ensihoitopalvelujen synergiahyödyt? Jos ei, miten ehdotusta tulisi kehittää?

Esityksen erityisenä tavoitteena on valtion ohjauksen merkittävä vahvistaminen. Todennäköinen kehittämisen painopiste on tämän vuoksi pelastustoimen ns. kansallisen suorituskyvyn parantamisessa, mihin esitys antaa useita ohjausvälineitä. Sen sijaan esityksen palvelujen saatavuutta, yhdenmukaisuutta ja vaikuttavuutta alueellisesti ja paikallisesti koskevat osiot jäävät vajavaisesti määritetyiksi sekä tavoitteiden että keinojen osalta. Esimerkiksi esityksen vaikutuksia valmiuteen ja varautumiseen ei pelastustoimen osalta ole ollenkaan kuvattu. Esitetty rahoituskriteeristö, jossa säädösten tasolle on määritetty riskitasoihin liittyviä rahoitusperusteita, on lisäksi omiaan kaventamaan mahdollisuuksia alueellisten ja paikallisten riskiperusteiden sekä palvelutarpeiden huomioimiselle. Samalla esitys synnyttää merkittävän jännitteen alueellisen palvelutarpeen ja paikallisten riskien sekä valtion ohjauselementtien välille. Pelastustoimen palvelujen vaikuttavuuden parantaminen ja yhteiskunnallisen hyödyn kasvattaminen perustuu riskien tunnistamiseen ja riskiperusteiden valittuihin toimenpiteisiin. Esitetyt rahoitusketoimet eivät perustu tutkimustietoon. Valtion ohjauksen ei saa vähentää tietoperusteisuutta pelastustoimen palvelujen suunnittelussa ja toteutuksessa.

Esitys mahdollistaa pelastustoimen pelastustoiminnan ja sosiaali- ja terveystoimen ensihoitopalvelujen synergian hyödyntämisen. Ensihoidonpalveluiden tuottamisen on siten mahdollista pelastustoimen tuottamana.

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

Ehdotuksella on tarkoitus luoda edellytykset itsehallinnolle kuntia suuremmalla alueella sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiseksi sote-maakunnan toiminnassa.

Maakuntalain säännökset valtuuston vaaleista, päätöksenteosta ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksista vastaavat pitkälti kuntalain säännöksiä. Kuntalaki muodostaa hyvän ja koetellun mallin lainsäädännölle. Itsehallinnon ja kansanvaltaisuuden toteutumisen kannalta olennaista on kuitenkin myös se, millainen päätösvalta vaaleilla valituilla maakunnan valtuutetuilla ja muilla päätöksentekijöillä on tosiasiallisesti. Vaikuttamisen muodollisten välineiden ohella on tärkeä arvioida, mihin osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia käyttämällä voi vaikuttaa. Esimerkiksi pitkälle palvelujen järjestämiseen ulottuva ministeriön ohjaus rajoittaa tosiasiallisesti itsehallintoa ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia maakunnassa.

Tehtäviä koskevan päätösvallan siirtyminen vahvan kunnallisen itsehallinnon piiristä selvästi heikomman maakunnallisen itsehallinnon piiriin ei ole omiaan vahvistamaan yhteiskunnan kansanvaltaisuutta. Maakunnilla tulisi olla itsenäisempi oikeus päättää palvelujen järjestämisestä ja esimerkiksi mahdollisuus sopia kuntien kanssa palvelujen järjestämisvastuusta alueellaan.

Maakunnissa, joissa on eri kokoisia kuntia ja väestökeskittymiä, on riskinä, että vaaleilla valittava valtuusto koostuu pääosin keskuskaupungin väestöstä ja edustaa sitä. Pienten kuntien, jotka usein ovat sote-maakunnan reuna-alueille jäävät helposti demokratia-vajeeseen.

Demokratian turvaaminen

Maakuntalainsäädännössä tulee huomioida demokratianäkökulma, joka on nykyisessä lainsäädännössä sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännön 16 §:ssä ja 17 §:ssä kirjattuna. Erityislainsäädäntö on huomioitu demokratiatarpeen niin, että suurilla kunnilla ei voi olla yli 50 %:a äänivallasta.

Voimalat

Vesi ja tuulivoimaloiden kiinteistövero tulee säilyttää nykyisellään. Kiinteistövero korvaa voimaloiden toiminnasta aiheutuvia rasitteita ja ylimääräistä työtä sijaintipaikkakunnillaan.

Kuntien yhteisöverotulo

Yhteisöverotulo tulee säilyttää nykyisellään kuntien elinvoimaisuutta edistävänä verotulona.

Kysymyksiä sote-maakuntalaista

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

- kyllä
- kyllä pääosin**

- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

5. Sote-maakuntalain 6 §:ssä säädetään maakunnan mahdollisuudesta alueellaan ottaa hoitaakseen sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä sekä harjoittaa vähäriskistä liiketoimintaa, joka tukee sen lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Tukeeko ehdotettu sääntely maakunnan itsehallinnon toteuttamista?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei**
- ei kantaa

6. Sote-maakuntalain 5 luvussa säädetään sote-maakunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista. Ovatko osallistumisoikeudet turvattu esityksessä riittävällä tavalla?

- kyllä
- kyllä pääosin**
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

7. Sote-maakuntalain 8 luvussa säädetään sote-maakuntien yhteistoiminnasta. Onko siitä esitetty säädettäväksi sote-maakuntien toiminnan ja yhteistyön näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?

- kyllä
- kyllä pääosin**
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

Mahdollisuuksia yksittäisen palvelun tuottamiseen/järjestämiseen ylisotemaakunnallisesti on runsaasti: yhteinen toimielin tai virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta ja sote-maakuntayhtymä. Sote-maakuntayhtymä voi olla hyvä ratkaisu esim sairaanhoidollisiin tukipalveluihin, joissa hyödytään volyymistä (esim laboratoriotointa). Muotoilu ei kuitenkaan

anna riittäviä mahdollisuuksia toteuttaa sopimuksella kokonaisvaltaista yksittäisen kunnan/kunnanosan koko sote-järjestämistäsiirtoa toisella sote-maakunnalle. Raja-alueen kunnalle (esim Kruunupy) palvelut olisivat mahdollisesti lähempänä oman sote-maakunnan ulkopuolella. Tältä osin lakiin tulisi lisätä määräykset siitä, millä tavoin sote-palveluiden tai pelastuksen kokonaisjärjestämistäsiirto olisi mahdollisuus siirtää toiselle sote-maakunnalle niin, että palveluiden kustannusvastuu jää sille sote-maakunnalle, joka saa rahoituksen palveluiden järjestämiseen Sote-maakuntien rahoituksesta annettavan lain mukaisesti.

8. Sote-maakunnan talouden ohjaus perustuu erityisesti sote-maakuntalakiin ja sote-maakuntien rahoituslakiin. Ohjaavatko sote-maakuntien rahoitusmalli ja sote-maakuntalain mukainen taloudenohjausmekanismi sote-maakuntien taloudenhoitoa tarkoituksenmukaisella tavalla?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin**
- ei
- ei kantaa

9. Sote-maakuntalain 3 luvussa säädetään muun ohella sote-maakunnan lainanottovaltuudesta sekä investointien ohjauksesta koko julkisen talouden tasapainon huomioon ottavalla tavalla. Sote-maakunnalle siirtyvien toimitilojen hallinnoinnista ei esitetä erikseen säädettäväksi. Turvaako ehdotettu investointien rahoitus- ja ohjausmalli tarpeellisten investointien toteuttamisen tarkoituksenmukaisella tavalla? Vastauksessa voi ottaa kantaa toimitilojen hallinnoinnin järjestämiseen paikallisella, alueellisella tai valtakunnallisella tasolla.

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei**
- ei kantaa

10. Maakuntalain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

11. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.

Sote-maakuntalain 8 § sisältäisi säännökset tehtävien siirrosta maakunnan ja kuntien välillä. Ehdotuksen peruslähtökohtana on maakunnan ja kunnan tehtävien täydellinen eriyttäminen. Maakunta hoitaa laissa sille säädetyt tehtävät eikä maakunta voi sopia tehtävien järjestämisestä kuntien kanssa. Vaikka maakuntalakiin on laajasti omaksuttu kunnallishallinnon käytännössä koeteltuja piirteitä, on tältä osin päädytty täysin poikkeavaan ratkaisuun. Maakuntalaissa tulisi sallia maakunnille ja kunnille mahdollisuus sopia tehtävien järjestämisvastuun siirtämisestä maakunnalta kunnalle ja päinvastoin. Lähtökohtana tulisi olla itsehallintoon ja järjestämistehtävään luontevasti kuuluva mahdollisuus sopia järjestämisvastuun siirtämisestä niissä tehtävissä ja niissä tapauksissa, joissa se on tarkoituksenmukaisinta. Tarpeeton rajoittava sääntely jäykistää toimintaa, vähentää tehokkuutta ja heikentää alueiden ja kuntien poikkeavien olosuhteiden huomioinnin mahdollisuutta

Maakunnalla tulisi olla mahdollisuus arvioida omista lähtökohdistaan, onko tarkoituksenmukaista sopia tehtävien hoitamisesta kunnan kanssa. Sopimismahdollisuus on tarpeen esimerkiksi ympäristöterveydenhuollon, kotouttamisen ja kuntouttavan työtoiminnan tehtävissä sekä opiskeluhuollon, psykologi- ja kuraattoripalveluissa. Maakunnalla tulisi olla mahdollisuus ottaa kunnalta tehtävä hoitaakseen täyttä korvausta vastaan ja toisaalta mahdollisuus siirtää järjestämisvastuuta harkitsemassaan laajuudessa kunnalle.

Kunnan ja sote-maakunnan välisen yhteistyön varmistamiseen ei lakiluonnoksessa ole kiinnitetty riittävästi huomiota, eikä esitetty säädös yksistään turvaa tämän edellyttämien yhteistyörakenteiden ja toimintamallien muodostumista. Esitetystä tulisi täydentää siten, että neuvotteluvelvoitteen lisäksi sote-maakunnan ja kuntien tulisi sopia yhteistyön edellyttämistä yhteistoimintarakenteista, toimintamalleista sekä yhteistyön edellyttämästä tiedonkulusta. Luonnoksen 14 §:n mukaan sote-maakunnan ja kuntien on valtuustokausittain neuvoteltava tehtäviensä hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Kyse lienee muodollisen yhteistyön minimisäännöksestä. Tosiasiassa kuntien ja maakuntien välillä on erittäin paljon yhdyspintoja, joissa käytännön yhteistyön on toimittava.

Erityisen tärkeää yhteistyö on sote-maakunnan ja kunnan yhteisillä asiakaspinnoilla, joissa vaikuttavalla yhteistyöllä on mahdollista edistää asiakkaiden hyvinvointia ja terveyttä sekä hillitä niin kunnan kuin sote-maakunnan kustannusten kasvua. Yhteisiä asiakaspintoja on mm. lasten ja perheiden palveluissa, nuorten työpajapalveluissa ja maahanmuuttopalveluissa. Lisäksi osaavan työvoiman ennakointi ja opiskelijoiden sote-palvelut edellyttävät koulutuksen järjestäjän ja maakunnan yhteistyötä.

Jatkovalmistelussa tulisi keskittyä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen edellyttämään tiedon ajantasaisuuteen ja tiedon liikkumisen mahdollistavaan lainsäädäntöön. Ajantasaisen tiedon välittämisen velvollisuus olisi syytä kirjata erikseen maakuntien tuottamaan asiantuntijatukseen kunnille.

Lakiluonnoksessa sote-maakuntien yhteistoiminnan mahdollisuuksia on rajoitettu sote-maakuntayhtymien osalta siten, että sote-maakuntayhtymälle ei voisi siirtää järjestämisvastuuta. Luonnoksessa ei ole esitetty perusteluja valitulle ratkaisulle, joka käytännössä rajoittaisi sote-maakuntien mahdollisuuksia järjestää palveluja itsenäisesti ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Sote-maakunta voi 6 §: mukaan harjoittaa alueellaan sen lakisääteisiä tehtäviä tukevaa, vähäriskistä liiketoimintaa. Alueellinen rajausta poikkeava kuntalain nykysääntelystä ja voi johtaa joissakin tapauksissa maakunnan järjestämisvastuullesiirtyviä palveluja tuottavien osakeyhtiöiden toiminnan huomattavaan rajaukseen. Ehdotettu alueellinen toimialan rajausta on tarpeettoman tiukka .

Kysymys 8. Talouden ohjausjärjestelmä

Maakuntien valtionrahoituksen yleiskatteellisuus on lähtökohtaisesti oikea ratkaisu. Maakuntien rahoituksen riittävyttä suhteessa palvelutarpeisiin (rahoitusperiaate) tukee se, että rahoituksessa otetaan huomioon palvelutarpeen muutos, kustannustason muutos, tehtävien ja velvoitteiden muutokset sekä erityisesti jälkikäteen vuosittain tehtävä kustannusten tarkastus, joka turvaa sen, etteivät valtionrahoituksen määräytymisperusteet irtaannu menopohjasta. Se, että palvelutarpeen muutoksesta otetaan huomioon vain 80 %, saattaa aiheuttaa maakunnille rahoituspaineita, joita on syytä tarkemmin arvioida perustuslaissa turvatus rahoitusperiaatteen näkökulmasta.

Sote-maakuntien rahoituksen riittävyys niiden vastuulla olevien palveluiden järjestämiseen on tärkeää myös kuntien näkökulmasta. Maakuntien ja kuntien rahoitus on osa julkisen talouden kokonaisuutta. Julkisen talouden suunnitelmaa valmisteltaessa yhden sektorin rahoitusongelmat väistämättä vaikuttavat myös muihin sektoreihin määriteltäessä eri sektoreiden rahoitusosuuksia ja haettaessa tasapainoa julkiseen talouteen.

Maakunnan toiminnan ja investointien valtionohjaus on voimakasta, mikä johtuu siitä, että maakuntien rahoitus on miltei kokonaan valtionrahoitusta. Toimintaa sääntelevä lainsäädäntö ja valtion maakuntiin kohdistuva hallinnollinen ohjaus määrittelevät pitkälti yleiskatteellisen rahoituksen käyttöä. Maakunnan ohjausjärjestelmään sisältyykin ongelmia maakuntien itsehallinnon näkökulmasta. Maakuntien oma verotusoikeus vahvistaisi maakuntien taloudellisia kannustimia ja mahdollistaisi esimerkiksi investointien ohjausta ja rahoitusta koskevan ohjausjärjestelmän keventämisen. Toholammin kunta kiinnittää huomiota siihen, että tiukka valtionohjaus ei ole riittävä tae uudistukselle asetetulle tavoitteelle hillitä kustannusten kasvua. Tiukka keskitetty ohjaus saattaa jopa lisätä kustannuksia, koska se rajoittaa maakuntien liikkumatilaa ottaa huomioon paikalliset olosuhteet.

Maakuntia ohjaavat lainsäädännön suorat velvoitteet, lainsäädäntöön perustuva toiminnan ja talouden ohjausjärjestelmä sekä maakuntien investointien rahoitus- ja ohjausjärjestelmä (josta enemmän jäljempänä). Maakuntien rahoituksen ollessa valtionrahoitusta maakuntien ohjaus lähenee valtion omiin virastoihinsa kohdistamaa ohjausta. Maakunnat käyvät ministeriöiden kanssa vuosittaiset ohjausneuvottelut niihin. Menettely lähenee tulossopimusmenettelyä, jota kuntiin ei ole mahdollista niiden itsehallinnon takia soveltaa. Valtiolla olisi edelleenkin hyvin avoimet mahdollisuudet puuttua maakuntien operatiivisiin päätöksiin erityisesti maakuntien yhteistyösopimusten piiriin kuuluvissa asioissa (järjestämislain 34-36 §).

Maakuntien talousohjaukseen liittyy kiinteästi sote-maakuntalain maakuntien sisäistä taloudenpitoa koskevat säännökset, erityisesti huomattavasti kuntia tiukemmat alijäämän kattamisvelvollisuudet sekä maakuntien arviointimenettelyyn ja sen kautta mahdollisesti maakuntarakenteen muuttamiseen johtavat kriteerit. Näin siitä huolimatta, että sote-maakuntien perustamisen keskeisenä syynä on tarve siirtää palvelut toiminnallisesti ja taloudellisesti kuntia vahvemmille organisaatioille. Maakuntien olisi katettava alijäämänsä kahdessa vuodessa.

Toholammin kunta kiinnittää huomiota siihen, että maakuntien mahdollisuus sopia työnjaosta kuntien kanssa on liian rajoitettua. Maakunnilla tulisi olla mahdollisuus ottaa täyttä korvausta vastaan hoitaakseen tehtäviä myös yksittäisiltä kunnilta. Maakuntien tehtäviä tulisi myös maakunnan ja kunnan välisellä sopimuksella voida siirtää kunnan järjestämistä vastuulle, silloin kun se olisi tarkoituksenmukaista tehtävän hoidon kannalta.

Eri alueilla erilaiset työnajot ovat usein perusteltuja. Vaikka esimerkiksi ympäristöterveydenhuolto onkin lähtökohtaisesti syytä määritellä kuntien tehtäväksi, jo

toteutettuja ja hyviksi koettuja ympäristöterveydenhuollon alueellisia ratkaisuja ei ole järkevää lainsäädännöllä purkaa. Rahoitusjärjestelmä on tehtävien siirron näkökulmasta selkeä, koska lain mukaan palveluiden järjestämisestä vastaava taho vastaisi siirrettävistä tehtävistä aiheutuvista kustannuksista täysimääräisesti.

Kysymys 9. Lainanottovaltuudet ja investointien ohjaus

Toholammin kunta pitää oikeana ratkaisua, jossa sote -toimitilat siirtyvät maakuntien hallintaan taseisiin, eikä niitä siirretä edellisellä hallituskaudella esillä olleeseen valtakunnalliseen toimitilayhtiöön. Tämä antaa liikkumatilaa vastata toimitilojen hallinnoinnissa paikallisiin ja alueellisiin olosuhteisiin ja tarpeisiin.

Nyt ehdotettu investointien ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä (maakuntien investointisuunnitelma 4 vuodeksi, VN:n myöntämä lainanottovaltuus pitkäaikaisille lainoille ja mahdollinen valtioneuvoston kausi niille sekä investointien rahoitus poistojen kautta osana käyttökustannusten rahoitusjärjestelmää) ei kohdenna investointeihin käytettävissä olevia resursseja eri maakuntien erilaisten investointitarpeiden mukaisesti. Investointeja olisi ehdotetussa järjestelmässä ylipäätään mahdollista toteuttaa hyvin rajoitetusti. Nyt ehdotettu ratkaisu ei todennäköisesti mahdollista kaikissa

Lausuntopalvelu.fi 7/40

maakunnissa edes nykyisten toimitilojen asianmukaista ylläpitoa. Ehdotus onkin nähtävä ratkaisuna, jolla pyritään hillitsemään valtion viime vuosina liian laajoiksi kokemien sote-investointeja. Investointien ohjaus ja rahoitusjärjestelmä on kuitenkin pohdittava kokonaisuudessaan uudestaan. Investointien ohjaukseen vaikuttavat myös maakuntien mahdollisen verotusoikeuden osalta tehtävät ratkaisut.

Toholammin kunta toteaa, että lainanottovaltuuden pohjana käytettäväksi ehdotetun lainanhoitokatteiden laskentatapa on investointitarpeisiin nähden liian tiukka ja logiikaltaan ongelmallinen. Laskennassa käytettävät lainanlyhennykset saadaan ehdotuksen mukaan jakamalla konsernitaseen lainamäärä kymmenellä. Laskenta pohjautuu keskimääräiseen laskennalliseen lainanhoitoaikaan, ei todellisiin lainanlyhennyksiin. Investoinnin poisto-aika on myös huomattavasti lainanhoitoaikaa pitempi. Lainanhoitokate perustuu myös kunkin maakunnan lainanhoitokykyyn, ei maakunnan todellisiin investointitarpeisiin. Suurissa investointitarpeissa oleva lainanhoitokyvyltään heikko maakunta ei siten voisi toteuttaa välttämättömiä investointeja ilman poikkeusrahoitusta, joka voisi johtaa maakunnan arviointimenettelyyn.

Kuntaliiton mielestä maakuntien investointien ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä tulisi valmistella toisenlaiselta pohjalta esimerkiksi siten, että vain taloudellisesti merkittävät investoinnit, kuten sairaalainvestoinnit ja maakuntien työnjaon kannalta merkittävät investoinnit, olisivat tiukassa valtioneuvoston ohjauksessa, mutta korjausinvestoinnit jäisivät maakuntien harkintaan.

Käyttökustannusten rahoitusperusteissa olisi jo lähtökohtaisesti mahdollista ottaa huomioon tavanomaiset ylläpitoinvestoinnit. Toholammin kunta kiinnittää myös huomiota siihen, että ehdotettu investointien ohjausjärjestelmä koskisi toimitilainvestointien ohella myös ICT-investointeja, jotka ovat keskiössä pyrittäessä parantamaan palveluiden tuottavuutta. Investointien ohjausjärjestelmän ja siihen sisältyvän suunnittelu- ja hyväksyttämismenettelyn voidaan katsoa erityisesti vaarantavan palvelutoiminnan kehittämisen näkökulmasta välttämättömäksi tietojärjestelmäinvestointien toteuttamista.

Ehdotetun investointien ohjausjärjestelmän ongelmallisuutta kuvaa hyvin hallituksen esityksessä oleva toteamus, että "sairaanhoitopiirien talouden tietojen perusteella kuudella

sote-maakunnalla arvioidaan todennäköisesti olevan heikko lainanhoitokyky. Sote-maakuntien lainanhoitokykyyn vaikuttavia tietoja ei ole mahdollista kaikilta osin ennakoida, mistä johtuen lainanottoa koskevan sääntelyn vaikutuksia ei ole mahdollista arvioida tarkasti.”

Esitysehdotuksen mukaan Kuntarahoituksen erikoissairaanhoidopiireille ja n erityishuoltopiireille myöntämät lainat siirtyisivät sote-maakunnille ja valtio myöntäisi siirtyville lainoille valtiontakauksen. Näin siirtyviä lainoja ei tarvitsisi irtisanoa. Toholammin kunta katsoo, että sosiaali- ja terveystalvaeluiden rahoitushuollon jatkuvuuden turvaamiseksi ja maakuntien rahoituskustannusten hillitsemiseksi Kuntarahoituksen tulisi voida myöntää maakunnille myös uusia lainoja siihen saakka, kunnes maakuntien rahoitushuoltoon löydetään pysyvät ratkaisut. Maakuntien rahoituskustannuksia ei tulisi poliittisilla päätöksillä kasvattaa ja sen vuoksi olisi perusteltua, että maakunnat siirtymäkauden jälkeen tulisivat Kuntien takauskeskuksen jäseniksi ja ne voisivat siten käyttää Kuntarahoituksen palveluita sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitustarpeisiin samalla tavalla kuin kunnat nykyisin.

Kysymyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista

12. Muodostaako sote-järjestämislaki tarkoituksenmukaisen yleislain julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin**
- ei
- ei kantaa

13. Turvaavatko sote-järjestämislain säännökset sosiaali- ja terveystalvaelujen yhdenvertaisen saatavuuden?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin**
- ei
- ei kantaa

14. Varmistaako laissa esitetty tehtävien määrittely kunnan ja maakunnan osalta väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toteutumisen? ”

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin**

- ei
- ei kantaa

15. Turvaako 8 §:n sääntely sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun toteutumisen riittävällä ja tarkoituksenmukaisella tavalla?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin**
- ei
- ei kantaa

Pykälä korostaa sote-maakunnan oman palvelutuotannon riittävyttä kaikissa tilanteissa. Tämä voi johtaa kysymykseen siitä, millaista tuotantovastuuta tosiasiallisesti edellytetään tilanteissa, joissa osa palvelutuotannosta toteutetaan ostopalveluna. Tosiasiallisesti sotemaakunnalla ei voi olla reservissä omaa tuotantoa koko palvelutarpeelle kaikkiin tilanteisiin, mikäli ostopalvelutoimija yllättäen esim. lopettaa toiminnan alueella. Pykälän tavoite on selkeä, mutta kirjaimellisesti lakia ei voida noudattaa.

16. Onko 12 §:n sääntely ostopalvelujen hankkimisesta ja 12 a §:n sääntely vuokratyövoiman käytöstä tarkoituksenmukainen ja toteutettavissa käytännössä?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei**
- ei kantaa

Eräissä tilanteissa voi tulla kyseenalaistettavaksi, milloin esimerkiksi päivystystoiminta on "omaa toimintaa" kun päivystystä järjestetään esimerkiksi kokonaan ostettavalla lääkäri- ja vuokratyövoimalla ja milloin kyseessä on "ulkoistettu ostopalvelukokonaisuus". Laaja tulkinta henkilötyövuokratyöstä mahdollistaa pitkälle menevän ostopalveluosuuden palvelukokonaisuudessa. Pykälä edellyttää tarkennusta.

17. Ovatko 13 §:n mukaiset yksityistä palveluntuottajaa koskevat vaatimukset perusteltuja

- kyllä**
- kyllä pääosin
- ei pääosin

- ei
- ei kantaa

18. Onko 16 §:n sääntely yksityisen palveluntuottajan alihankinnasta tarkoituksenmukainen ja toteutettavissa käytännössä?

- kyllä
- kyllä pääosin**
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

Lakiluonnos ei rajaa alihankinnan laajuutta. Kysyä voi, tulisiko pääsopijan tuottaa palvelusta esimerkiksi puolet ja vastata näin tosiasiallisesti toiminnan ensisijaisesta vastuusta. On riski, että pääsopijakumppani toteuttaa palvelun pääosin alihankkijoiden avulla, mahdollisesti pilkottuna useiden toimijoiden kanssa ja päävastuullisella sopimuskumppanilla ei ole tosiasiallisesti mahdollisuutta vastata sote-maakunnalle palvelukokonaisuudesta. Tämä riski voidaan kuitenkin ratkaista hankintasopimuksilla mikäli laki ei tätä rajausta sisällä.

19. Onko sote-maakuntien yhteistyöaluetta ja yhteistyösopimusta koskeva 33–36 §:n sääntely kokonaisuudessaan tarkoituksenmukainen?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin**
- ei
- ei kantaa

Yhteistoiminta-alueen yhteistyösopimus laajenee kattavuudeltaan merkittävästi nykyisestä. Laissa nimetyt sovittavat yksityiskohdat ovat kuitenkin pääosin erikoissairaanhoidon päivystykseen tai ensihoitoon liittyviä. Laissa ei erikseen viitata esimerkiksi keskittämisasiasetuksen työnjakosopimusvaatimukseen. Pykälän avoin kirjaus kohta 8 "työnjaosta, yhteistyöstä ja toiminnan yhteensovittamisesta muiden kuin 5 - 7 kohdassa tarkoitettujen sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa" viittaa kuitenkin hyvin avoimella tavalla koko sote-palveluiden kenttään. Tässä muodossa avoin kirjaus johtaa hyvin erilaisiin tulkintoihin siitä, mistä kaikesta tulee yhteistoiminta-alueella sopia ja millä yksityiskohtaisuudella. Näin kirjattuna sopimisvelvollisuutta tulee tulkita velvollisuutena kapeasti ja sopimisen piiriin kuuluisivat vain erikseen laissa mainitut yksityiskohdat sekä ne sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnot, joissa yhteistoimintaa-alueella vapaaehtoisesti tehdään yhteistyötä. Kirjaus ei voi edellyttää esim. velvollisuutta yhteensovittaa resursseja muissa kuin laissa erikseen mainituissa toiminnoissa.

20. Turvaako 37 §:n sääntely kaksikielisten sote-maakuntien yhteistyöstä osaltaan ruotsinkielisten palveluiden saatavuuden?

- kyllä
- kyllä pääosin**
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

21. Onko 49 §:n sääntely valmiuskeskuksesta tarkoituksenmukainen ja perusteltu?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin**
- ei
- ei kantaa

22. Minkä sote-maakunnan tehtäväksi tulisi säätää ruotsinkielisten palvelujen kehittämisen tukeminen (31 §) koko maassa?

23. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

8 § Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu

Toholammin kunta esittää tarkennettavaksi, onko järjestämisen rajaaminen sote-maakunnan alueeseen tarpeellista, kun aluekytkentä sisältyy jo maakunnan asukas -käsitteeseen. Rajausta on joka tapauksessa täsmennettävä esim. ostopalvelujen ja palvelusetelin osalta. Jos oma toiminta on kiellettyä maakunnan ulkopuolella, on tarkennettava sitä, koskeeko vastaava rajaus myös muita tuotantotapoja ja arvioitava sen vaikutukset palvelujen järjestämiseen.

Vaatimus siitä, että sote-maakunnalla on oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja sen on huolehdittava asukkaittensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveystalouden saatavuudesta kaikissa tilanteissa, on periaatteena ymmärrettävä. Tavoitteena on vahva järjestäjä, mutta ehdotuksessa pyritään sääntelemään pitkälle menevällä ja tulkinnanvaraisella tavalla sitä, miten palvelut tulee järjestää.

Yhtäältä ehdotuksen mukaan järjestämisvastuuseen kuuluisi oikeus valita palveluntuotantotapa eli valita oman tuotannon ja yksityisen tai kolmannen sektorin palveluntuottajan välillä. Toisaalta päätösvaltaa rajattaisiin omaa tuotantoa koskevalla erittäin tulkinnanvaraisella säännöksellä.

Ehdotuksen perustelujen mukaan oman tuotannon tulee olla riittävän laajaa sekä osaamisen puolesta kattavaa, että sote-maakunta kykenee sopeuttamalla omaa palvelutuotantoaan huolehtimaan myös häiriötilanteissa vaarantuvista palveluista. Esimerkiksi perustelujen toteamus siitä, että yksityisen palveluntuottajan konkurssitilanteessa sote-maakunnan tulee kyetä huolehtimaan kyseisistä palveluista oman palvelutuotantonsa kautta, herättää kysymyksen siitä, onko sote-maakunta velvollinen ylläpitämään ylikapasiteettia erilaisten häiriötilanteiden varalta, kun otetaan vielä

huomioon, että säännöksessä edellytetään sote-maakunnalta järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämäksi riittävää omaa palvelutuotantoa. Esimerkiksi yksittäisen palveluntuottajan konkurssitilanteessa palveluista voidaan huolehtia oman tuotannon ohella muiden yksityisten palveluntuottajien kanssa sekä erityisjärjestelyin eikä pelkästään oman palvelutuotannon avulla.

Esimerkiksi kunnat lähtevät jo nykyisin lähtökohtaisesti jatkuvuudenhallinnan ja varautumisen suunnittelussaan usein siitä, että häiriötilanteissa ne käyttävät oman tuotantonsa lisäksi myös muita palveluntuottajia.

12 § Edellytykset palvelujen hankkimiselle yksityiseltä palveluntuottajalta

Vaatus siitä, että hankittavien palvelujen on oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että sote-maakunta pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämisvastuunsa toteuttamisesta myös hankittavien palvelujen osalta, on tulkinnanvarainen ja vaatii täsmentämistä. Järjestämisvastuuseen liittyy lähtökohtaisestikin vastuu myös ostopalveluista. Ilmaisuu kaikissa tilanteissa on moniselitteinen ja tässäkin herättää huolen siitä, edellytetäänkö palvelutuotannossa päällekkäistä kapasiteettia. Vrt edellä 8 §.

Vaatus siitä, että Sote-maakunta ei saa hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta palveluja, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, voi näin kategorisessa muodossa osoittautua ongelmalliseksi. Julkisen vallan käyttöä sisältyy esimerkiksi palveluihin, joihin liittyy rajoitustoimenpiteitä kuten esimerkiksi lastensuojelujen sijaishuolto, kehitysvammaisten erityishuolto sekä ikääntyneiden asumispalvelut.

Perusteluissa on todettu, että sääntelyä rajoitustoimivallan käytöstä yksityisissä palveluissa on esim. lastensuojelulaissa tai erityishuoltolaissa, mutta pykälätekstissä ei ole kuitenkaan poikkeusta näiden palvelujen osalta. Lastensuojelussa (mukana myös mm. avohuolto) ostot yksityisiltä 44,9 % käyttökustannuksista. Lastensuojelulaitoksista noin 80 % on yksityisten ylläpitämiä. Vammaisten ympärivuorokautisen hoidon asumispalveluista yksityisten osuus on 48,9 %

Erityisen ongelmallisia tässä ovat ne palvelut, joissa käytettävistä rajoitustoimenpiteistä ei ole asianmukaisella tavalla säädetty. Suurimpana ryhmänä tässä on ikääntyneiden muistisairaiden tehostettu palveluasuminen. Tosiasiallisesti niissä käytetään rajoitustoimenpiteitä ts. julkista valtaa ilman nimenomaisia säännöksiä rajoitustoimenpiteistä ja säännöksiä, jotka mahdollistavat yksityisille toimijoille julkisen vallan käytön. Ikääntyneiden ympärivuorokautisen hoidon asumispalveluista yksityisten osuus on vähintäänkin 33,9 % käyttökustannuksista

Tällaisenaan pykälä tulee tarkoittamaan toteuttamiskelvotonta palvelurakenteen muutosta. Säädösehdotusta on näiltä osin täsmennettävä.

13§ Yksityistä palveluntuottajaa koskevat vaatimukset ja 16§ yksityisen palveluntuottajan alihankinta

13§:ssä säännellään yksityistä palveluntuottajaa koskevista vaatimuksista ja 16§:ssä vastaavasti yksityisen palveluntuottajan alihankinnasta. Ehdotettujen pykälien sääntely menee kuitenkin osittain pidemmälle kuin voimassa olevassa hankintalaissa on säädetty. Siksi vähintään perusteluissa olisi hyvä tuoda selkeästi esiin, miltä osin järjestämislaissa on tarkoitus säätää asiasta hankintalaista poikkeavasti. Sosiaali- ja terveystieteiden hankinnat kilpailutetaan hankintalain 12 luvun mukaisesti. Kyseisessä luvussa ei esimerkiksi ole alihankintoja koskevaa pykälää. Hankintadirektiiveissä alihankinnat on säännelty eri tavalla ja näin ollen järjestämislain pykälät toisivat hyvin erilaisen/tiukemman lähestymiskulman alihankintojen käyttämiseen. Tämä olisi hyvä tuoda soveltajalle selkeästi esiin.

Lisäksi pykälissä tuodaan esiin sotemaakunnalle kuuluvia erilaisia selvitys- ja varmistusvelvollisuuksia hankintaprosessin aikana. Näidenkin osalta olisi hyvä selkeästi todeta, jos näiden osalta on tarkoitus poiketa voimassa olevasta hankintalaista. Käytännön näkökulmasta olisi myös tärkeä turvata, että kaikki vaadittavat tiedot olisivat tosiasiallisesti sotemaakunnan/hankintayksikön käytössä automaattisesti ja reaaliaikaisesti siinä vaiheessa, kun hankintaprosessi sitä edellyttää. Manuaalisesti näin laajan selvitysvelvollisuuden täyttäminen voi olla haastavaa ja resurssitehotonta

15§ Palvelujen hankintaa koskevan päätöksen perusteleminen

Ehdotetussa 15§:ssä viitataan hallintolain 44§:n mukaiseen perusteluvollisuuteen. Kuitenkin hankintalain mukaan kilpailutetut hankintapäätökset tehdään hankintalain 123§:n mukaisesti. Hankintalain 123§:n mukainen perusteluvollisuus on laajempi ja näin ollen erityislainsäädäntöä suhteessa hallintolakiin. Selvyyden vuoksi olisi hyvä jo pykälätasolla viitata hankintalain 123§:ään.

Lisäksi huomiona, että 15§:n perusteella tapahtuva hankintapäätöksen perusteluvollisuuden laajentaminen esitetystä muodosta johtaisi käytännössä siihen, että pykälässä mainituista asioista tulisi valitusperuste markkinaoikeuteen ja näin ollen yksittäinen hankinta voisi kumoutua sillä perusteella, että se ei täytä järjestämislain sisällöllisiä vaatimuksia. Tämän tarkoituksenmukaisuutta olisi syytä jatkovalmistelussa erikseen pohtia.

22 § Sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta

Koska neuvottelukunnan tehtäviin liittyy myös hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen, sekä tähän liittyvää yhteistyötä koskevia kysymyksiä, Toholammin kunta ehdottaa neuvottelukunnan kokoonpanoon lisättäväksi kuntien eduksen

23 § Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön neuvottelut sote-maakunnan kanssa

Toholammin kunta esittää, että neuvotteluihin kutsutaan mukaan myös alueen kuntien edustus, koska neuvotteluissa käsitellään mm. hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä ja tätä koskevaa yhteistyötä kuntien kanssa

24. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista

Kysymys 12

Lakiluonnoksessa on uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta epätarkoituksenmukaisia esityksiä. Palvelujen hankkimista yksityiseltä palveluntuottajalta rajoittavat säädökset ja velvoitteet epätarkasti määritellystä riittävästä omasta tuotannosta sekä useissa kohdin tarpeettoman tiukka valtion ohjaus voivat johtaa nyt hyvin toimivien monituottajamallien ja julkisen, yksityisen ja 3. sektorin yhteistyön heikentymiseen. Lopputuloksena voi olla toimimaton

ja kallis palvelurakenne, joka heikentää palvelujen saatavuutta ja lisää julkisen talouden kustannuksia.

Sote-järjestämislain tarkoituksenmukaisuuden arviointia rajoittaa myös se, että palvelujen kokoamisesta laajempiin kokonaisuuksiin säädetään muussa lainsäädännössä. Lausujilla ei näin ollen ole mahdollisuutta arvioida sote-järjestämislain toimivuutta pidemmälle tulevaisuuteen palvelurakenteiden, palvelujen saatavuuden eikä saavutettavuuden näkökulmasta.

Järjestämislailla rajattaisiin voimakkaasti sote-maakunnan mahdollisuuksia kantaa järjestäjälle sote-maakuntalain 7 §:ssä säädettyä järjestämisvastuuta, vaikka uudistus toteutetaankin suurentamalla sote-järjestäjien aluetta ja kokoamalla osaamista. Tämän pitäisi johtaa järjestäjän päätösvallan lisäämiseen, ei sen voimakkaaseen rajaamiseen, kuten nyt esitetään.

Kysymys 13

Lakiluonnos luo edellytyksiä sote-palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiseksi, joskin tämän toteutuminen riippuu rahoituksen riittävydestä. Palvelujen saatavuuden ohella niiden tosiasiallinen saavutettavuus on tärkeää erityisesti perustason palveluissa. Mikäli sote-maakuntien rahoitus ei ole riittävä, voidaan useampia palveluja joutua kokoamaan suurempiin kokonaisuuksiin. Tämä vaarantaisi palvelujen saavutettavuuden sekä perustason vahvistamisen tavoitteiden toteutumisen

6 § Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kunnassa

Kuntien merkittävä rooli hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä tulee huomioida ja varmistaa että kunnilla on sen toteuttamiseksi riittävät taloudelliset resurssit ja osaaminen. Toholammin kunta pitää kunnille suunnattavaa erillistä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen rahoitusta myönteisenä ja katsoo että sen toimivuutta ja vaikutuksia tulee seurata.

Kunnan ja sote-maakunnan välisen yhteistyön varmistamiseen ei lakiluonnoksessa ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Erityisen tärkeää yhteistyö on sote-maakunnan ja kunnan yhteisillä asiakaspinoilla, joissa vaikuttavalla yhteistyöllä on mahdollista edistää asiakkaiden hyvinvointia ja terveyttä sekä hillitä sote- kustannusten kasvua. Yhteisiä asiakaspintoja on mm. lasten ja perheiden palveluissa, nuorten työpajapalveluissa, työllisyyden hoitoon liittyvissä tehtävissä ja maahanmuuttopalveluissa.

7 § Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sote-maakunnassa

Väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toteutuminen edellyttää yhteistyötä, ja tiedonkulkua sote-maakunnan ja kunnan välillä sekä niitä tukevia, selkeitä yhteistyörakenteita toiminnan eri tasoilla

Väestötasolla kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyö edellyttää sote-maakunnalta konkreettista asiantuntijatukea. Toholammin kunta pitää kannatettavana perusteluissa todettua sote-maakuntien velvoitetta osoittaa riittävät resurssit kunnille asiantuntijatukeen.

Kunnat tarvitsevat johtamiseen reaaliaikaista tietoa ja erityisesti hyvinvoinnin edistämisen tehtävän toteutuminen vaatii onnistuneeseen toteuttamiseen monipuolista tietoa kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden tilasta. Väestön hyvinvoinnin ja terveyden tilaa koskevien riittävien tietojen liikkuminen kuntien ja kuntayhtymien välillä on todettu jo aikaisemmin haasteelliseksi ja uudistukseen liittyvänä keskeisenä riskinä on, että tilanne sote-tehtävien järjestämisvastuun siirron yhteydessä hankaloituu. Lainsäädännöllä tulisi varmistaa, että kunnilla on niiden lakisääteisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämistehtävän toteuttamiseksi riittävän kattava ja ajantasainen tietopohja.

Jatkovalmistelussa tulisi keskittyä tiedon ajantasaisuuteen, tiedon liikkumisen rakenteisiin ja mahdollistavaan lainsäädäntöön. Ajantasaisen tiedon toimittamisen velvollisuus olisi syytä kirjata erikseen maakuntien tuottamaan asiantuntijatukseen kunnille. Kunnissa syntyvän tiedon välittämisessä ja kokoamisessa on syytä huomioida siitä kunnille aiheutuvat kustannukset.

8 § Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismvastuu

Vaatimus järjestämismvastuun toteuttamisen edellyttämästä omasta palvelutuotannosta sekä julkisen vallan käyttöä sisältävien palveluiden hankintakielto rajoittavat tarpeettomasti yksityisen ja kolmannen sektorin palveluntuottajien hyödyntämistä, ja uhkaavat johtaa tehottomiin ja vaikeasti toteutettavissa oleviin ratkaisuihin.

Lakiluonnoksen perusteluissa todetaan, että yksityisen palveluntuottajan konkurssitilanteessa sote-maakunnan tulee kyetä huolehtimaan kyseisistä palveluista oman palvelutuotantonsa kautta. Tämä herättää kysymyksen siitä, onko sote-maakunta velvollinen ylläpitämään ylikapasiteettia erilaisten häiriötilanteiden varalle, koska säännöksessä edellytetään sote-maakunnalta järjestämismvastuunsa toteuttamisen edellyttämää riittävää oma palvelutuotantoa. Esimerkiksi yksittäisen palveluntuottajan konkurssitilanteessa palveluista voidaan huolehtia oman tuotannon ohella esim. muiden yksityisten ja kolmannen sektorin palveluntuottajien kanssa sekä erityisjärjestelyin eikä pelkästään oman palvelutuotannon avulla. Kunnat lähtevät jo nykyisin jatkuvuudenhallinnan ja varautumisen suunnittelussaan siitä, että ne käyttävät oman tuotantonsa lisäksi myös muita palveluntuottajia.

Järjestämisen rajaamista sote-maakunnan alueeseen on täsmennettävä esim. ostopalvelujen ja palvelusetelin osalta. Jos oma toiminta on kiellettyä maakunnan ulkopuolella, on selkiytettävä sitä, koskeeko vastaava rajausta myös muita tuotantotapoja. Jos näin on, sillä olisi merkittäviä toiminnallisia sekä kustannus- ja yritysvaikutuksia, jotka olisi arvioitava. Toholammin kunta on tehnyt asiaa koskevan pykäläkohtaisen muutosehdotuksen.

Sote-maakunnan toimialan alueellinen rajausta maakuntalaissa

Sote-maakunta voi 6 §: mukaan harjoittaa alueellaan sen lakisääteisiä tehtäviä tukevaa, vähäriskistä liiketoimintaa. Alueellinen rajausta poikkeaa kuntalain nykysäätelystä ja voi johtaa joissakin tapauksissa maakunnan järjestämismvastuulle siirtyviä palveluja tuottavien osakeyhtiöiden toiminnan huomattavaan rajaukseen. Ehdotettu alueellinen toimialan rajausta on tarpeettoman tiukka.

12 § Edellytykset palvelujen hankkimiselle yksityiseltä palveluntuottajalta

12 a § Sosiaali- ja terveydenhuollon vuokratyövoiman käyttö

Vaatimus siitä, että hankittavien palvelujen on oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että sote-maakunta pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämismvastuunsa toteuttamisesta myös hankittavien palvelujen osalta, on tulkinnanvarainen. Järjestämismvastuuseen liittyy lähtökohtaisesti aina vastuu myös ostopalveluista.

Ilmaisu kaikissa tilanteissa on moniselitteinen ja herättää huolen siitä, edellytetäänkö palvelutuotannossa päällekkäistä kapasiteettia.

Vaatimus siitä, että sote-maakunta ei saa hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta palveluja, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, tulee lakiluonnoksessa esitetystä kategorisesta muodosta tarkoittamaan Toholammin kunta arvion mukaan toteuttamiskelvotonta palvelurakenteen muutosta. Toholammin kunta on tehnyt tähän liittyvän pykäläkohtaisen muutosehdotuksen.

Toholammin kunta pitää epätarkoituksenmukaisena rajata vuokratyövoiman käyttöä 12 §:n mukaisilla ulkoistusten reunaehdoilla, koska vuokratyövoima on sote- maakunnan johdon ja valvonnan alaisena samalla tavalla kuin oma henkilöstö. On riittävää, että vuokratyövoimaa koskevat samat kelpoisuus- ym. vaatimukset kuin omaa henkilökuntaa.

33 - 36 § Sote-maakuntien välinen yhteistyö

Järjestämislain 33 - 36 §:issä säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueista, sote-maakuntien yhteistyösopimuksesta, yhteistyösopimuksen valmistelusta ja toteutumisen seurannasta sekä valtioneuvoston toimivallasta päättää sote-maakuntien yhteistyösopimuksesta. Yhteistyösopimuksen sisältöä koskevat ehdotukset kattavat suuren osan sote-maakuntien toimintaa, mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Yhteistyösopimuksen velvoittava vähimmäisisältö pitäisi rajata koskemaan asioita, jotka ovat selkeästi luonteeltaan maakuntien välistä yhteistyötä tai työnjakoa edellyttäviä

Sote-maakuntien yhteistyösopimuksessa olisi sovittava mm. toimenpiteistä, joilla toteutettaisiin koko yhteistyöalueella vaikuttava, laadukas ja kustannustehokas soten järjestämis- ja tuotantorakenne. Perustelujen mukaan tällä olisi tarkoitus mahdollistaa kaikille asiakkaille yhdenvertaiset palvelut. Edelleen perusteluissa sanotaan, että säännös ei kuitenkaan määrittäisi sitä, millä etäisyydellä palvelut tulisi olla saatavilla.

Palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja saavutettavuus ovat uudistuksen tavoitteita, mutta Kuntaliiton ei näe tavoitteen saavuttamisen edellyttävän sote-maakunnan järjestämisvastuun rajoittamista, koska se samalla heikentää sote-maakunnan mahdollisuuksia kehittää asukkaiden ja alueellisiin tarpeisiin vastaavia palveluja ja tuotantorakennetta. On paradoksaalista, että samalla kun sote-uudistuksen tavoitteena on vahvistaa järjestäjän roolia kasvattamalla niiden kokoa, rajataan sote-maakuntien mahdollisuuksia käyttää järjestäjän valtaa ja osaamista.

Toholammin kunta katsoo, että sote-maakuntien valtioneuvoston ohjauksesta tulisi rajata uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen ja maakuntien välisen työnjaon ja yhteistyön näkökulmasta välttämättömiin kohteisiin ja jättää päätöksenteko mm. palvelujen tuotantorakenteesta kullekin sote-maakunnalle.

49 § Varautuminen yhteistyöalueella

Lakiesityksen 49 § 1 momentissa säädettäisiin yo-sairaalaa ylläpitävälle sote-maakunnalle ja HUS-maakuntayhtymälle varautumiseen liittyvästä yhteistyöstä yhteistyöalueellaan. Niiden tehtävänä oli yhteistyöalueellaan ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon valmiussuunnittelua yhtenäisten periaatteiden mukaisesti. Valmiussuunnittelun ohjaamista koskeva tehtävä ei vaikuttaisi kuntien, kuntayhtymien tai sote-maakuntien yleiseen varautumisvelvollisuuteen. Toholammin kunta pitää esitystä kannatettavana.

Lausuntopyyntökyselyssä pyydetään arviota 49 § 2 momentin sääntelyyn, joka koskee valmiuskeskusta. Esityksen mukaan yo-sairaalaa ylläpitävässä sote-maakunnassa ja HUS-maakuntayhtymässä tulisi olla yhteistyöalueen tilannekuvan luomista ja ylläpitämistä varten sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskus. Toholammin kunta ei kannata esitystä.

Toholammin kunta katsoo, että kaikissa maakunnissa tulee olla sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskus ja itsenäiset valmiudet tilannekuvan ylläpitämiseen, ei ainoastaan yliopistollista sairaalaa ylläpitävissä maakunnissa. Paikallisten sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden yhteistyö alueensa kuntiin varmistaa parhaiten varautumisen edellytykset, ohjauksen ja tarkoituksenmukaisen tiedonkeruun tilannekuvan osalta. Vastuun siirtyminen kauemmas

peruskunnista vie käytännön toimijat etäämmälle toisistaan. Esimerkiksi Covid-19 pandemia osoittaa, että keväällä 2020 kerätty tilannekuva ei riittävästi huomioinut alueellisia erityispiirteitä, millä oli merkitystä mm. johtamistoiminnan kannalta.

56§ Asiakas- ja potilastietojen rekisterinpito

Lakiesityksen 56§ ehdotetut muutokset koskevat asiakas- ja potilastietojen rekisterinpitoon liittyvien tehtävien siirtämisen nykyisiltä vastuuorganisaatioilta sote-maakunnille. Lakiesityksessä ei ole erillisesti otettu kantaa rekistereiden ja niihin liittyvien vastuiden toteuttamiseen erillISRatkaisussa. Tältä osin pykälään tai erillislakiin tulisi lisätä säädökset, joilla palveluketjujen tueksi tarvittava yhteinen tiedonhallinta, ja esimerkiksi yhteisten asiakas- ja potilastietojärjestelmien käyttö, mahdollistettaisiin myös erillISRatkaisujen piirissä.

Sosiaali- ja terveystalveluiden vaikuttavan toteuttamisen ja palveluiden yhteensovittamisen edellytyksenä on se, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietoja pystytään tietoturvalisesti hyödyntämään moniammatillisen yhteistyön tukena. Nykytilassa terveydenhuollon ja sosiaalihuollon monilta osin erilliset potilas- ja asiakastietojen käsittelyä, niiden rekisterinpitoa ja salassapitoa koskevat säädökset hankaloittavat sosiaali- ja terveystalveluiden asiakaslähtöistä toteuttamista, erityisesti tilanteissa, jossa asiakkaan saamaan palvelukokonaisuuteen sisältyy sekä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon tehtäviä. Toholammin kunta pitää välttämättömänä, että laajempi tietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön uudistamiseen ja selkeyttämiseen tähtäävä valmistelu käynnistetään riittävästi resursoituna välittömästi.

Kysymyksiä pelastustoimen järjestämislaislaista

25. Lain 8 §:ssä ehdotetaan säädettävän pelastustoimen järjestämisen valtakunnallisista tavoitteista. Säännöksessä luetellaan asiat, jotka valtakunnallisissa strategisissa tavoitteissa on määriteltävä. Luettelo ei ole tyhjentävä. Ovatko säännöksessä luetellut kohdat tarkoituksenmukaisia?

- kyllä
- kyllä pääosin**
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

26. Mikä pitäisi lisätä/mikä pitäisi poistaa?

Esitys mahdollistaa toimialan suunnitteluperusteiden ja tavoitteiden esittämisen, mutta vaarana on, että ohjaus muokkaantuu suunnitteluperusteita ja tavoitekuvaavuuksia tarkemmalle tasolle, jolloin maakunnalle ei muodostu hallituksen esityksen painottamaa itsehallinnollista luonnetta. Lisäksi pykälä sisältää avoimen valtakirjan säätää ”muita pelastustoimen kehittämiseksi tarpeellisia asioita”, mikä ei ole lakiteknisesti onnistunut muotoilu eikä sisällöllisesti perusteltavissa.

27. Lain 13 §:ssä ehdotetaan säädettävän sote-maakunnan seuranta- ja arviointivelvollisuudesta. Lisäksi lain 16 §:ssä ehdotetaan säädettävän sote-maakunnan

pelastustoimen omavalvonnasta. Onko sote-maakunnille ehdotettu seuranta-, arviointi- ja omavalvontakokonaisuus tarkoituksenmukainen?

- kyllä
- kyllä pääosin**
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

28. Pelastustoimen järjestämislain 5 pykälässä säädetään tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin, jos se on välttämätöntä palvelujen saatavuuden, yhdenmukaisuuden tai laadun turvaamiseksi taikka tehtävien vaativuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Ovatko säännöksessä esitetyt koottavat tehtävät perusteltuja?

- kyllä
- kyllä pääosin**
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

29. Mitä kansainvälisessä pelastustoiminnassa hyödynnettäviä erityisresursseja (kalusto, muodostelmat) olisi tarkoituksenmukaista koota jonkun maakunnan/maakuntien hoidettavaksi?

30. Mitä kansainvälisen avunannon ja vastaanottamisen edellyttämiä toimintoja (hälyttäminen, varustaminen jne.) olisi tarkoituksenmukaista koota johonkin maakuntaan/maakuntiin ja jos kyllä, mihin maakuntaan/maakuntiin?

31. Pelastustoimen järjestämislain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

5 § Tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin Tavoite koota erikseen määritettyjä palveluja suurempiin kokonaisuuksiin on hyväksyttävissä erityisesti toiminnallisista perusteista, joita pykälän perusteena kuitenkin ei mainita. Riippumatta koottavista tehtävistä, on jokainen maakunta pelastustoimen palvelujen tuottamisen osalta täysivaltainen. Koottavat tehtävät eivät synnytä maakuntien rakenteellista jakoa kahteen eri tasoon.

6 § Pelastustoimen palvelutasopäätös

Muutosesitys: lisätään maakunnalle velvoite kuulla kuntia pelastustoimen palvelutasopäätöksestä.

Perustelu: Kunnilla tiedot toimintojensa riskitasoista, aluesuunnittelusta, rakentamisesta jne., joita pelastustoimi tarvitsee alueellisen riskitiedon kokoamisessa ja palvelutarpeen kartoittamisessa. Lisäksi kunnilla vastuu perusinfrastruktuurin tuottamisesta ja ylläpitämisestä, joilla on suora vaikutus maakuntien varautumiseen.

9 § Pelastustoimen neuvottelukunta

Muutosesitys: Perusteluosaan lisätään maininta, että pelastustoimen neuvottelukunta kuulee työssään kuntia.

Neuvottelukunnan ei tule olla ohjauksen, vaan (asiakas)palautteen käsittelyn rakenne. Neuvottelukunnan tulee kerätä palautetta pelastustoimen palveluista ja neuvottelukunnan työn puitteissa tulee kuulla mahdollisimman laajaa joukkoa pelastustoimen asiakkaita ja sidosryhmiä. Perusteluissa on mainittu pelastustoimen järjestökentän sekä pelastustoimen asiantuntijoiden kuuleminen, mutta ei kuntien kuulemista.

32. Muut vapaamuotoiset huomiot pelastustoimen järjestämislaista.

Esitys lisää merkittävästi valtion ohjausta pyrkien estämään maakunnan itsehallinnon pelastustoimen asioissa. Esityksessä kuvatut tavoitteet olisivat saavutettavissa nykyjärjestelmän puitteissa. Esityksessä valtion ohjauksen sellaisenaan väitetään tuottavan tavoitteiden mukaisen pelastustoimen kehityksen.

Sote-maakunnan seuranta- ja arviointivelvollisuuden osa-alueella on päällekkäisyyttä sisäministeriön ja aluehallintovirastojen tehtävien välillä. Aluehallintovirastojen työn määrittäminen osaksi sisäistä valmistelua siten, että aluehallintovirastojen vuosittainen asiantuntija-arvio toimii osana sisäministeriön valtakunnallista selvitystä, on perustellumpaa kuin aluehallintovirastojen asiantuntija-arvion määrittäminen erilliseksi tehtäväksi. Lisäksi aluehallintovirastojen tehtäväksi on annettu palvelutasopäätöksen hyväksymismenettely ja palvelutason valvonnan tehtävä, vaikka sisäministeriölle esitetään useita elementtejä toiminnan suunnittelun ja toteutuksen ohjaukseen. Valtion tarvitessa ohjaustoiminteeseensa lisäresursseja, olisi perusteltua hyödyntää aluehallintovirastojen asiantuntemusta osana sisäministeriön sisäistä valmistelua ja säätää laillisuusvalvonta aluehallintovirastojen päätehtäväksi pelastustoimen osa-alueella.

Kysymyksiä voimaanpanolaista

33. Sote-maakuntien aluejaon pohjana on kuntaperusteinen maakuntajako, josta säädetään voimaanpanolain 5 §:ssä. Onko ehdotettu aluejako tarkoituksenmukainen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen näkökulmasta?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa**

Maakuntajako antaa hyvän ja luontaisen perustan sote-maakunnalle. Maakuntien raja-alueiden kunnille uusi rakenne saattaa kuitenkin johtaa asukkaiden palvelusaatavuuden kannalta epätarkoituksenmukaiseen tilanteeseen. Jotta kuntalaisilla olisi mahdollisuus lakiluonnoksen mukaisessa mallissa saada sote-palvelut kokonaisuutena ja integroituna palveluratkaisuna maantieteellisesti läheltä, osin tukeutumalla naapurikunnassa saatavana oleviin erityispalveluihin, edellyttää laki lähtökohtaisesti kunnan esittämään maakuntajakolain mukaista siirtoa toiseen maakuntaan. Lakiluonnos ei tässä muodossaan suoraan tunnista menettelyä, jolla esim. Pohjanmaan maakunta voisi siirtää Kruunupyyn kuntalaisten sotepalveluiden ja pelastustoimen järjestämisen kokonaisvastuun Keski-Pohjanmaan sote-maakunnalle rahoittamalla kuitenkin saamallaan valtion rahoituksella tästä syntyvät kustannukset. Ongelmallista olisi myös se, että Kruunupyyn alueen kuntalaisilla ei olisi hallinnollisesti mahdollisuutta osallistua sote-maakunnan päätöksentekoon. Tässä muodossaan lakiluonnos aiheuttaa yksittäiselle kunnalle tilanteen, jossa ilman maakuntavaihdosta ei sote-palveluja ole mahdollisuus saada maantieteellisesti läheltä ja tavanomaisen asiointi- ja työssäkäynnin alueella. Lakiin tulisi kirjata säännökset sote-maakuntien välisen laajemman yhteistoimintasopimuksen perusteista, mikä mahdollistaa alueen väestöosan sotepalvelujen ja pelastustoimen järjestämisen toisen sote-maakunnan toimesta kuitenkin niin, että maakuntajakolain mukainen maakunta kattaa rahoituksellaan tästä syntyvät tosiasialliset kustannukset täysimääräisenä.

34. Sote-maakuntarakennelain 3 §:n mukaan maakuntajako toimii nykyiseen tapaan myös muiden valtion aluejakojen perustana. Lisäksi maakuntajako toimii maakuntien liittojen toimialuejaon pohjana. Onko ehdotettu 5 §:n mukainen aluejako tarkoituksenmukainen muun aluehallinnon näkökulmasta?

- kyllä
- kyllä pääosin**
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

35. Lakiehdotuksessa Etelä-Savon ja Pohjois-Savon maakuntia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Enonkoski, Rantasalmi, Savonlinna ja Sulkava siirtyisivät Etelä-Savosta Pohjois-Savoon. Muutos vaikuttaa sekä sote-maakuntaan että valtion aluejakojen pohjana olevaan maakuntajakoon. Mihin maakuntaan näiden kuntien tulisi kuulua ja mitä vaikutuksia vaihtoehtoilla olisi lausunnonantajan toimintaa:

- Etelä-Savon maakuntaan
- Pohjois-Savon maakuntaan
- ei kantaa**

36. Lakiehdotuksessa Uudenmaan maakunnan alueella sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastaisi neljä sote-maakuntaa (Itä-Uusimaan sote-maakunta, Keski-Uusimaan

sote-maakunta, Länsi-Uusimaan sote-maakunta, Vantaa-Keravan sote-maakunta) sekä Helsingin kaupunki, joka ei kuuluisi mihinkään sote-maakuntaan. Muiden aluejakojen osalta Uudenmaan nykyinen maakunta olisi yksi kokonaisuus. Onko ehdotettu sääntely aluejakojen näkökulmasta tarkoituksenmukainen?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa**

37. Turvaako väliaikaisten toimielinten kokoonpano ja laissa säädetyt tehtävät uudistuksen toimeenpanon (7 - 8 §)?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa**

38. Voimaantulolain 4 luvun mukaan sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymät, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviin liittyvä kuntien ja eräiden kuntayhtymien irtain omaisuus, lomapalkkavelka ja sopimukset siirtyvät sote-maakunnille. Kuntien toimitilat ja kiinteistöt jäävät kuntien omistukseen. Onko omaisuusjärjestelyjä koskeva ratkaisu hyväksyttävä?

- kyllä
- kyllä pääosin**
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

Sote-kuntayhtymän näkökulmasta menettely on hyväksyttävä ja vastaa menettelyä, mikä toteutettiin integroitua sote-kuntayhtymää perustettaessa. Jäsenkunnille jää kuitenkin merkittävä taloudellinen rasite sote-kiinteistöistä, joista osa voi jäädä siirtymäkauden jälkeen pois sote-maakunnan vuokraamista tiloista. Kunnille taloudelliset riskit on korvattava täysimääräisesti, koska kyseessä on valtion toimeenpanema uudistus.

39. Voimaanpanolain 4 luvussa säädetään kuntien oikeudesta saada valtiolta korvaus uudistukseen liittyvien omaisuusjärjestelyjen aiheuttamista välittömistä kustannuksista sekä korvausmenettelystä. Korvaus kohdistuisi ensisijaisesti kunnille ja kuntayhtymille jääviin omaisuuseriin, esimerkiksi siirtymäajan jälkeen käytöstä poistuvien toimitilojen kustannuksiin. Onko kompensatiosäätely hyväksyttävä?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin**
- ei
- ei kantaa

§ 41 Kunnalla on oikeus saada täysimääräinen korvaus.

40. Voimaanpanolain 17 §:n mukaan kunnallisia sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen 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**
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

Haaste on vastaanottavassa organisaatiossa, jossa käynnistyy nopeasti laaja palkka- ja henkilöstöetuuksien harmonisointi, joka useimmiten johtaa palkkakustannusten kokonaismäärän kasvuun. Harmonisoinnissa tulee huolehtia ja ohjeistaa siitä, että harmonisointia ei edellytetä toteutettavaksi "parhaimpien etuuksien" mukaisesti. Harmonisointi johtaa usein pitkään siirtymäaikaan.

41. Onko 28 §:n mukainen ulkoistamissopimusten mitättömyyttä koskeva sääntely perusteltu ja turvaako se osapuolten aseman riittävästi?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei**
- ei kantaa

42. Turvaako Kärkullän toiminnan jakamista koskevat ehdotukset sen toiminnan jatkuvuuden sote-maakuntien toimintana?

Kyllä. Pääosin toiminnan ja henkilöstön siirtyminen tiettyyn sote-maakuntaan on selkeä toteuttaa. Palvelujen järjestäminen tarkoituksenmukaisella ja kustannustehokkaalla tavalla edellyttää myös sote-maakuntien keskinäisiä yhteistyösopimuksia.

43. Uudistus tulisi ehdotuksen mukaan voimaan vuoden 2023 alusta. Onko uudistus toteutettavissa uudistuksessa ehdotetussa aikataulussa?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei**
- ei kantaa

44. Voimaannpanolain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

21 §

Kunnan järjestämän perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen toimitilat

Sote-maakunta ja kunta tekevät toimitilojen hallinnasta vuokrasopimuksen siten, että se on voimassa vähintään 31 päivään joulukuuta 2025 asti. Sote-maakunnalla on oikeus pidentää vuokrasopimuksen voimassaoloa yhdellä vuodella ilmoittamalla siitä kunnalle viimeistään 12 kuukautta ennen vuokrasopimuksen voimassaoloajan päättymistä. Samassa ajassa sote-maakunnan tulee myös ilmoittaa kunnalle toimitiloista, joiden käytöstä mainittujen siirtymäaikojen jälkeen maakunta haluaa käynnistää neuvottelut kunnan kanssa. Jos maakunta ei ilmoitusta tee, kunnalla on oikeus pidentää vuokrasopimusta yhdellä vuodella.

45. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaannpanolaista.

Kysymys 34 (maakuntajaon, sote-maakuntajaon ja valtion aluejakojen välinen kytkentä)

Lähtökohtaisesti yhtenevät aluejaot on perusteltu ratkaisuihin. Sote-maakuntarakennelain 1 §:n mukaan muutos sote-maakuntajakoon aiheuttaa vastaavat muutokset maakuntajakoon. Mainitun lain 3 §:n mukaan myös valtion viranomaisten toimialueiden tulee lähtökohtaisesti perustua maakuntajakoon mainitussa säännöksessä säädetyllä tavalla. Toholammin kunta kiinnittää huomiota siihen, että sote-maakuntajaon vaikuttaessa muihin aluejakoihin sote-

maakuntajakoa ei voi tehdä pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluiden näkökulmasta. Muut aluejaot eivät saa olla alisteisia sote-rakenteille.

Kysymys 37. (Väliaikainen toimielin)

Väliaikaisen toimielimen tehtävät laajoja suhteessa käytettävissä olevaan aikaan. Suhde kuntaorganisaatioiden ja hallinnollisesta tuesta vastaavan organisaation poliittiseen päätöksentekoon voi muodostua ongelmalliseksi

Valmistelutoimielimellä on laaja valmisteluvastuu maakunnalle siirtyvien tehtävien, siirtyvän omaisuuden ja henkilöstön, tietojärjestelmien, aloittavan maakunnan talouden sekä luottamus- ja viranhaltijaorganisaatioin valmistelussa. Asetettujen tehtävien toteuttaminen voi useiden alueiden osalta muodostua haastavaksi uudistukselle esitetystä aikataulusta. On kyseenalaista, voidaanko perusteluissa mainitulla tavalla katsoa, että väliaikaisen toimielimen tehtäviin ei kuulu poliittista harkintaa. Vastuiden ja esimies- alaisuusuhdeiden kannalta on ongelmallista, että poliittiset ohjausryhmät ovat vapaaehtoisia, kun taas päätökset tehdään viranhaltijatasolla enemmistö päätöksin. Lainsäädäntöä tulisi täsmentää siltä osin, miten väliaikaishallinnon päätösten valmistelu ja täytäntöönpano käytännössä hoidetaan.

Lisäksi väliaikaisen toimielimen toimivallan rajoittamista koskevaa sopimusten määräaikausvaatimuksen takaraja tulisi poistaa, tai vähintään pidentää, siten että väliaikaisella toimielimellä olisi mahdollisuus tehdä sopimuksia myös ehdotettua takarajaa pidemmäksi ajaksi, silloin kun se on maakunnan perustamisen tai tehtäväsiirtojen näkökulmasta välttämätöntä. Pykälään voitaisiin muuttaa ilmaisemalla selvästi, että sopimuksia on mahdollista jatkaa esimerkiksi optioilla määräajan päättymisen jälkeiselle ajalle taikka lisäämällä vaatimus sopimuksia koskevasta irtisanomisehdosta, määräaikausvaatimuksen sijaan

Kysymys 38. (Omaisuuden siirtyminen sote -maakunnille).

On sinällään perusteltua, että maakunnille siirtyvät sairaanhoitopiireistä ja erityishuoltopiireistä palveluiden järjestämisen ja tuottamisen edellyttämät toimitilat ja irtain omaisuus. Järjestelyn hyväksyttävyyden kuntien näkökulmasta riippuu kuitenkin toteuttamistavasta, erityisesti siitä, miten omaisuudensiirrot kompensoidaan kunnille. Viimeksi mainittua kysymystä käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Kuntien näkökulmasta keskeinen kysymys on uudistuksen voimaantullessa kuntien omistukseen jäävien toimitilojen käyttö sote- palveluiden tuottamiseen siirtymäkauden vuokrajärjestelyn (3+1 vuotta) jälkeen ja vuokrataso siirtymäkaudella. Keskeinen ongelma kuntien näkökulmasta on, että ne joutuvat olemaan pitkään epätietoisia siitä, tulevatko maakunnat hyödyntämään kuntien sote-käytössä uudistuksen voimaantuloaikakaudella olevia tiloja siirtymäkauden jälkeen ja millä mekanismilla ja hinnalla mahdollinen tämä hyödyntäminen toteutetaan.

Maakuntien perustamisen jälkeen maakunnat tulevat laatimaan palvelustrategiansa ja niihin pohjautuvat palveluverkkosuunnitelmansa. Tämä tulee todennäköisesti tapahtumaan mainitun siirtymäkauden lopussa. Tätä ennen kunnat eivät voi tietää omistuksessaan olevien toimitilojen tulevasta käytöstä, mikä todennäköisesti estää toimitilojen ylläpidon kannalta välttämättömiäkin investointeja. Ongelmaa korostaa, että kunnilla ei ole tietoa edes rajoituslain perusteella sosiaali- ja terveysministeriön luvalla toteutettujen ja tarpeelliseksi katsottujen investointien tulevasta käytöstä.

Edellä todettujen ongelmien vuoksi Toholammin kunta ehdottaa lisättäväksi voimaantulolain 21 §:n 2 momenttiin säännöksen, jonka mukaan maakunnan tulee viimeistään 12 kuukautta ennen mainitussa säännöksessä tarkoitettua vuokrasopimuksen päättymistä ilmoittaa kunnalle

toimitiloista, joiden käytöstä vuokrajärjestelyitä koskevan siirtymäkauden jälkeen maakunta haluaa käynnistää kunnan kanssa neuvottelut. Jos vuokrasopimus päättyisi vuoden 2025 lopussa, tulisi ilmoitus siten tehdä viimeistään vuoden 2024 loppuun mennessä. Maakunnan laiminlyödessä tämän ilmoitusvelvollisuutensa, kunnalla olisi oikeus pidentää vuokrasopimusta yhdellä vuodella.

Maakunnat tulevat tarvitsemaan siirtymäkauden jälkeenkin kuntien omistukseen jääviä toimitiloja laajassa mitassa. Maakuntien mahdollisuudet ostaa toimitiloja ovat rajalliset, kun otetaan huomioon esityksen mukaiset maakuntien erittäin rajoitetut lainanottovaltuudet. Kunnat puolestaan eivät siirtymäkauden jälkeen voi vuokrata kunnan taseessa olevia toimitiloja maakunnille, vaan toimitilat tulisi siirtää markkinaehtoisesti toimiviin kuntien tai maakuntien ja kuntien yhteisesti omistamiin yhtiöihin.

Toholammin kunta pitäisi perusteltuna myös järjestelyä, jossa sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien maapohjat säilyisivät kuntien omistuksessa, jolloin ajan myötä palveluiden järjestämisen kannalta mahdollisesti tarpeettomaksi jäävät maa-alueen jäisivät joustavasti hyödynnettäviksi kuntien maapolitiikassa ja kaavoituksessa.

Kysymys 39. (Kunnille maksettavat korvaukset omaisuusjärjestelyistä)

Ehdotettu kunnille maksettavan kompensaaion laukaiseva taloudellisten menetysten raja-arvo (0,7 prosenttiyksikköä laskennallisesta kunnallisveron korotustarpeesta) on liian korkea. Kompensatiota laskettaessa tulee myös ottaa huomioon esityksestä poiketen kaikki omaisuuslajit. Korvauksen tulee siten kattaa myös kuntien osuudet maakunnille siirtyvien kuntayhtymien peruspääomista sekä maakunnille kunnilta siirtyvän sote -irtaimiston, jonka arvo on oletettavasi valtakunnan tasolla satoja miljoonia euroja. Tätä on edellyttänyt myös eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVL 65/2018 vp).

Esityksen mukaan mainittuja omaisuuden siirtoja ei otettaisi korvausta laskettaessa huomioon, koska ne voitaisiin kuitata alentamalla kuntien peruspääomaa eivätkä siten olisi tulosvaikutteisia. Toholammin kunta toteaa, että tarkoituksena on kompensoida kunnille omaisuuden siirroista aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Taloudellinen menetys on reaalin riippumatta siitä, käsitelläänkö se tilinpäätöksessä tulosvaikutteisesti vai taseessa peruspääoman alenemisena.

Toholammin kunta ehdottaa, että korvaus myönnetään täysimääräisesti

Kysymys 41. (Kunnilta maakunnille siirtyvien ulkoistamissopimusten mitättömyys)

Toholammin kunta katsoo, että ehdotettu voimaantulolain 28 §:n mukainen kunnilta maakunnille siirtyvien ulkoistamissopimusten mitättömyyssäntely ei ole toteuttamiskelpoinen ratkaisu. Sopimusten mitättömyyden suoraan lain nojalla tulisi olla tarkkarajaista. Esityksen mukaan ulkoistamissopimusten mitättömyyttä arvioitaisiin suhteessa järjestämislain 8 §:ään (sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu) ja 12 §:ään (edellytykset palveluiden hankkimiselle yksityiseltä palveluntuottajalta). Molemmat säännökset ovat hyvin tulkinnanvaraisia siitä huolimatta, että niiden perustelut ovat erittäin laajat. Ongelmaa korostaa, että mitättömyyden tulkitsisi maakunta, joka ei ole sopimusten osapuoli ja jolla on selkeästi oma intressi asiassa. Mitättömyyden tulkintaristiriitojen ratkaisumenettely on esityksessä jätetty avoimeksi.

Ehdotettu sääntely on sikälikin outo, että sopimukset katsottaisiin mitättömäksi suoraan lain nojalla, mutta sopimuksia kuitenkin noudatettaisiin kaksi vuotta järjestämislain voimaantulosta, jollei lyhyemmästä siirtymäajasta erikseen sovittaisi. Hankintalain mukaisiin kilpailutuksiin

perustuneita ulkoistussopimuksia on myös vaikeaa jälkeinpäin muuttaa järjestämislain mukaisiksi ajautumatta vaikeisiin ristiriitatilanteisiin hankintalain kanssa.

Voimaanpanolain 28 §:llä puututtaisiin taannehtivasti jo tehtyihin taloudellisesti merkittäviin sopimuksiin, mikä on ongelmallista perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan näkökulmasta. Olisi kohtuutonta, että jälkeinpäin voitaisiin puuttua sopimusten sisältöön sellaisilla perusteilla, jotka eivät ole voineet olla kuntien ja niiden sopimusosapuolena olevien palveluntuottajien tiedossa sopimusta tehtäessä. Mainituilla sopimusosapuolilla ei ole voinut tuolloin olla tietoa poliittisesti epävarmojen ja riidanalaisten tulevaisuuden lainsäädäntöratkaisujen sisällöstä. Ehdotettu sääntely loukkaisi vakavasti sopimusosapuolten luottamuksensuojaa.

Esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa ehdotettua mitättömyyssääntelyä perustellaan myös sillä, että osa ulkoistussopimuksista olisi tehty tietoisesti siten, ettei maakunnalla olisi oikeutta puuttua sille siirtyvän järjestämisvastuun perusteella sopimuksen sisältöön. Tämä tarkoittaa käytännössä, että sopimusosapuolet eivät olisi tehneet sopimuksia vilpittömässä mielessä. Vilpittömän mielen suojan puuttumista ei kuitenkaan voi määritellä lainsäädännössä yleisellä tasolla eikä sen arviointia voi yksittäistapauksissa jättää yksipuolisesti kolmannen osapuolen eli maakunnan päätöksen varaan. Vilpittömän mielen suojan puuttumista on mahdollista arvioida vain erikseen kunkin ulkoistussopimuksen osalta puolueettomassa oikeusprosessissa.

Toholammin kunta kiinnittää huomiota myös siihen, että palveluntuottajan oikeus vahingonkorvaukseen ulkoistamissopimukseen liittyvistä palveluntuottajan investoinneista on oikeusvarmuuden näkökulmasta liian tulkinnanvarainen. Tulkinnanvaraisuus liittyy investoinnin merkittävyyden ja tarpeellisuuden arviointiin, tehdyn investoinnin osittain tai kokonaan hyödyttömäksi jäämiseen ja sen arviointiin, onko palveluntuottajalla ollut mahdollisuus varautua tähän.

Ulkoistamissopimusta suhdetta esitettyyn lainsäädäntöön olisi perustellumpaa lähestyä irtisanomismenettelyn kautta, jolloin maakunta voisi irtisanoa selvästi uuden lainsäädännön kassa ristiriidassa olevat sopimukset ja irtisanominen olisi mahdollista riitauttaa puolueettomassa ja riippumattomassa oikeusprosessissa.

Julkinen palvelutuotanto on riippuvainen, jo nykyisellään, yksityisten yritysten tarjoamasta palvelutuotannosta ja henkilöstöresursseista. Lähipalveluiden laadun kehittämisessä ja tarjonnassa tarvitaan yksityistä yritystoimintaa palveluiden saavuttamiseksi harvaan asutulla maaseudulla.

Uudistus koskisi myös opiskeluhoillon kuraattori- ja psykologipalveluja. Ne siirrettäisiin sotemaakunnan tehtäväksi. Laissa säädettäisiin opiskeluhoillon palvelujen tuottamisesta lähipalveluina kouluissa ja oppilaitoksissa. Iso pelko on lain lähipalveluvaateesta huolimatta opiskeluhoillon palveluiden keskittyminen sotemaakunnan keskuksiin. Palveluiden keskittyminen on kokemukseräisesti johtanut siihen, että iso keskuskunta vie resursseista ison osan. Oma tuttu kuraattori koulun käytävällä on helposti lähestyttävä, aito matalan kynnyksen palvelu. Koko kouluyhteisö tekee yhteisöllistä opiskeluhoiltoa, mutta kuraattorilla on siinä tärkeä rooli. Pitkät etäisyydet saattavat viedä palvelut nettiin, mutta se ei korvaa auttavan ihmisen vahvaa ja konkreettista läsnäoloa. On myös tärkeää säilyttää kuraattorin etäisyyttä varsinaisesti hoidollisiin tehtäviin, kuraattorin luo voi ja pitää mennä ilman erityistä sairaanhoidollista leimaa. Keskittymisen etuna on nähtävä isompi työyhteisö koulukuraattoreille ja -psykologeille ja siitä syntyvä kollegiaalinen tuki. Palveluiden laatukin toki valtakunnan tasolla tasapäistyy, mutta onko oikein tasapäistää huonontamalla hyvin toimivaa?

Kysymys 43 Uudistuksen aikataulu

Uudistukselle asetetun tavoiteaikataulun 1.1.2023 toteutumiseen liittyy useita merkittäviä riskejä. Uudistuksen aikataulua arvioitaessa tulisi huomioida, että sote-maakunnille siirtyvien tehtävien valmistelun ja hallitun toteuttamisen edellyttämä työmäärä ja sille varattava aika, vaihtelee merkittävästi eri alueiden välillä.

Uudistukselle esitetyn aikataulun yleinen ongelma liittyy siihen, että maakuntavaalien kautta valittavien luottamuselinten mahdollisuus vaikuttaa sote-maakuntien perustamis- ja tehtävänsiirtovaihetta koskevaan valmisteluun jää rajatuksi. Lisäksi hajanaisesta lähtötilanteesta lähtevien maakuntien osalta toimeenpanoaikataulu vaikuttaa kokonaisuudessaan hallitun siirtymän edellyttämien muutosten valmistelun ja toimeenpanon näkökulmasta epärealistiselta.

Edellä mainitut haasteet huomioiden uudistuksen voimaannon kokonaisaikataulu tulisi arvioida uudelleen siten, että se uskottavasti turvaisi muutosten hallitun suunnittelun ja toteuttamisen palvelutuotannon jatkuvuutta vaarantamatta. Osana valmistelua tulisi huomioida mahdollisuudet uudistuksen toimeenpanon ajalliseen, maantieteelliseen ja sisällölliseen vaiheistamiseen, alueiden erilaiset lähtötilanteet huomioiden.

Kuntaa sitovien sopimusten ja vastuiden siirtäminen sote-maakunnalle

Voimaannanolakiluonnoksen 24§ tulisi tarkentaa mm. sopimusten irtisanomisehtojen sekä kunnille jäävien seuraamusten osalta.

Lakiluonnoksessa jää epäselväksi, miten 24§:ssä todettujen jakamattomaksi tai siirrettäväksi kelpaamattomien sopimusten sekä 25§:ssä todettujen sote-maakunnalle epätarkoituksenmukaisten sopimusten osalta käytännössä toimitaan, jos neuvotteluissa ei päästä yhteisymmärrykseen. Säännöksistä tulisi käydä selvästi ilmi, että sote-maakunta ei voi jättää tällaisia sopimuksia tai niistä aiheutuvia kustannuksia kuntien vastuulle. Myöskään 24§:n perusteluissa mainittu mahdollinen sopimusten irtisanominen ei voi jäädä kuntien vastuulle. Nyt ehdotetut lainkohdat jättävät sijaan tulkinnalle, että sote-maakunnat voisivat 27§:n mukaista päätöstä tehdessään jättää ottamaan vastaan edellä kuvattuja tai muita kunnan selvityksessä ilmoittamia sopimuksia.

Kunnalla tulee olla mahdollisuus valittaa maakunnan 27§:n mukaisesta päätöksestä. Viime kierroksen lakiluonnoksessa tästä oli oma pykälä (25§ Kunnan valitusoikeus). Vastaava pykälä olisi syytä lisätä myös tähän lakiluonnokseen.

Lakiluonnoksen 24§:n 2 momentin 2 kohta tulisi rajata koskemaan vain laajoja ulkoistamissopimuksia. Kunnat joutuvat voimaannanolain vahvistamisen jälkeen solmimaan toimintansa turvaamiseksi paljon muitakin ”normaaleja” sopimuksia. Näiden sopimusten vastuut tulisi siirtyä sote-maakunnalla aivan samalla tavoin kuin ennen voimaannanolain vahvistamista solmittujen sopimusten vastuut.

Lakiluonnoksen 24§:n 3 momentin rajauksesta tulisi poistaa kohta ”kuntaa sitovan sopimuksen vastaisesti” tai ainakin tarkentaa millaisista tilanteista ja sopimuksista on kyse. Nyt se kattaa myös esim. tilanteet, joissa kunta on joutunut sopimusriidan johdosta toimimaan sitovan sopimuksen vastaisesti.

Palveluiden hankkiminen siirtymäaikana (59§)

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sote-maakunnalle velvoite ilman aiheetonta viivytystä aloittaa hankintalain mukainen hankintamenettely tilanteessa, jossa hallinnon ja toiminnan käynnistäminen sitä vaatii. Koska sote-maakuntia koskee hankintalaki siinä missä muitakin

hankintalain tarkoittamia hankintayksiköitä tilanteessa, jossa tuotteita tai palveluita hankintaan ostopalveluina, on pykälän 2 momentti näin ollen tarpeeton. Jos momentti kuitenkin halutaan säilyttää, tulisi pykälää tältä osin täsmentää siten, että kyseinen kilpailuttamisvaatimus ei koske sellaisia sote-maakunnalle siirtyneitä sopimuksia, jotka ovat normaalisti vielä voimassa. Tällaisia ovat esimerkiksi tilanteet, joissa sote-uudistus on huomioitu jo alkuperäistä hankintasopimusta kilpailutettaessa, eikä sopimuksen siirrosta tai jakamisesta muodostu hankintalain 136 §:ssä tarkoitettua olennaista sopimusmuutosta.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan, että sote-maakunta voisi tehdä väliaikaisen sopimuksen tai muun vastaavan järjestelyn 2 momentissa mainitun hankintamenettelyn keston ajaksi. Termiä väliaikainen järjestely on käytetty hankintalaissa lähinnä tilanteessa, jossa hankintayksikkö tekee tilapäisen sopimuksen hankinnasta johtuvan valituksen markkinaoikeuskäsittelyn ajaksi. Siksi pykälän terminologiaa olisi hyvä tältä osin harkita. Lisäksi olisi hyvä tuoda vähintään perusteluissa, miten kyseinen pykälä rinnastuu hankintalain muuhun sääntelyyn.

Kysymyksiä maakuntien rahoituslaista

46. Valtio rahoittaa pääosin perustettavien sote-maakuntien toiminnan, eli vastuu sosiaali- ja terveystalouden ja pelastustoimen rahoittamisesta osoitetaan valtiolle. Onko ratkaisu uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?

- kyllä
- kyllä pääosin**
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

47. Valtion rahoituksen taso kullekin varainhoitovuodelle perustuu lähtökohtaisesti sote-maakuntien edellisen vuoden laskennallisiin kustannuksiin. Valtion rahoituksen tasoa korotetaan vuosittain arvioidun palvelutarpeen muutoksen (7§), kustannustason (hintojen) (8 §), tehtävämootosten (9 §) sekä toteutuneiden kustannusten perusteella (10 §). Palvelutarpeen muutoksen osalta esitykseen sisältyy valtion rahoituksen kasvua osittain hillitsevä tekijä siten, että arvioidusta tarpeen muutoksesta huomioidaan 80 %:n osuus kolmannelta vuodelta lähtien (36 §). Lisäksi sote-maakunnalla on oikeus lisärahoitukseen, edellyttäen, että lain 11 §:ssä tarkoitettut edellytykset täyttyvät. Onko sote-maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistä?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin**
- ei
- ei kantaa

Suurin riski sisältyy palvelutarpeen kasvusta aiheutuvan kustannuskasvun korvaamiseen valtion rahoituksella vain 80 % osuudella. Loppuosa 20 % tunnistetusta kustannuskasvusta jää katettavaksi muulla toiminnan tehostamisen, tuottavuuden parantamisen tai palvelurakenne- ja palveluverkkomuotoilun kautta. Palveluntarve kasvaa arviolta vuosittain. Näin ollen lähtökohtaisesti tiukan rahoitusraamin tilanteessa sote-maakunnalla on riski ajautua nopeasti rahoitusongelmiin. Toki menettely haastaa ja pakottaa sote-maakuntaa lisäämään toiminnan tuottavuutta vuosittain ja tarkoituksena oleva sote-menojen kasvun hillintä pyritään toteuttamaan tällä rahoitusmekanismilla. – Menettely sisältää kuitenkin oleellisen riskin rahoituksen riittävyydelle ja lakisääteisten palveluiden ja tehtävien järjestämisvastuun toteuttamiselle.

48. Ovatko sote-maakuntien valtion rahoituksen **sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien** rahoituksen määräytymistekijät (luku 3) ja niiden painokertoimet perusteltuja?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin**
- ei
- ei kantaa

49. Ovatko sote-maakuntien valtion rahoituksen **pelastustoimen tehtävien** rahoituksen määräytymistekijät (luku 4) ja niiden painokertoimet perusteltuja?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin**
- ei
- ei kantaa

50. Sote-maakunnan rahoituksessa otetaan huomioon siirtymätasauksena laskennallisten kustannusten mukaisen rahoituksen ja sote-maakunnan alueen kuntien toteutuneiden kustannusten erotus siten, että muutosta rajataan 7 vuoden ajan vuosittain porrastetusti kasvaen. Enimmäismuutos rajataan toistaiseksi pysyvästi enintään +/-150 euroon asukasta kohden vuodesta 2029 lähtien (35 §).

a) Onko maakuntien rahoitukselle vuosille 2023–2029 esitetty siirtymäaika riittävä?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin**

- ei
- ei kantaa**

b) Onko toistaiseksi pysyvä enimmäismuutostasaus kannatettava?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa**

51. Valtion rahoitus maksetaan sote-maakunnalle kuukausittain viimeistään kuukauden ensimmäisenä päivänä. Varainhoitovuoden tammikuussa ja kesäkuussa maksetaan molempina 2/12 koko vuoden rahoituksesta ja muina kuukausina jäljelle jäävä rahoitus yhtä suurina erinä (25 §). Sen lisäksi vuoden 2023 rahoituksen tammikuun maksuerästä puolet maksetaan sote-maakunnalle vuoden 2022 joulukuun 1 päivänä (37 §). Onko rahoituksen maksatuksen aikataulu maksuvalmiuden ja kassan hallinnan kannalta tarkoituksenmukainen?

- kyllä
- kyllä pääosin**
- ei
- ei pääosin
- ei kantaa

52. Maakuntien rahoituslain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

53. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista.

Maakuntien rahoituksen riittävyyttä suhteessa palvelutarpeisiin (rahoitusperiaate) tukee se, että rahoituksessa otetaan huomioon palvelutarpeen muutos, kustannustason muutos, tehtävien ja velvoitteiden muutokset sekä erityisesti jälkikäteen vuosittain tehtävä kustannusten tarkastus, joka turvaa sen, etteivät valtionrahoituksen määräytymisperusteet irtaannu menopohjasta. Se, että palvelutarpeen muutoksesta otetaan huomioon vain 80 %, saattaa aiheuttaa maakunnille rahoituspaineita, joita on syytä tarkemmin arvioida perustuslaissa turvatun rahoitusperiaatteen näkökulmasta.

Maakuntien rahoituksen riittävyys niiden vastuulla olevien palveluiden järjestämiseen on tärkeää myös kuntien näkökulmasta. Maakuntien ja kuntien rahoitus on osa julkisen talouden

kokonaisuutta. Julkisen talouden suunnitelmaa valmisteltaessa yhden sektorin rahoitusongelmat väistämättä vaikuttavat myös muihin sektoreihin määriteltäessä eri sektoreiden rahoitusosuuksia ja haettaessa tasapainoa julkiseen talouteen.

Kustannustason muutosta kuvaava hintaindeksi koostuu esityksen mukaan kuluttajahintaindeksistä, yleisestä ansiotasoindeksistä ja työnantajien sosiaaliturvamaksuja kuvaavasta indeksistä. Toholammin kunta pitää perusteltuna tehdä maakunnille oma sote-palveluiden kustannusrakennetta paremmin kuvaava kuntien peruspalveluiden hintaindeksiä vastaava maakuntien palveluiden hintaindeksi. Myös perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan (PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp) kiinnittänyt tähän vakavaa huomiota.

Maakuntien rahoituslain 11 §:ssä säädettäisiin sote-maakunnan oikeudesta lisärahoitukseen, jos rahoituksen taso vaarantaisi oikeuden riittäviin lakisääteisiin palveluihin. Sote-maakunnalla olisi oikeus saada valtiolta lisärahoitusta määrä, joka on tarpeen palveluiden turvaamiseksi. Oikeus lisärahoitukseen ja sen määrä arvioidaan valmisteluryhmässä, jossa on VM:n, STM:n ja SM:n sekä sote-maakunnan edustus. Arviointi perustuu maakunnan toimintaa ja taloutta koskevaan kokonaisarviointiin. Käytännössä sekä maakunnan oikeus lisärahoitukseen että lisärahoituksen määrä ovat siten erittäin harkinnanvaraisten kriteereiden takana. Lakisääteisten palveluiden saatavuuden arviointiin liittyvien oikeuksien sääntelyn tulisi olla huomattavasti tarkkarajaisempaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien rahoituksen määräytymistekijät ja niiden painokertoimet ovat kehittyneet oikeaan suuntaan maakuntien rahoituksen kohdentumisen näkökulmasta. Esitetyn rahoitusmallin kokonaisvaikutuksia tulee kuitenkin vielä tarkemmin arvioida ja varmistaa etteivät esitetyt muutokset johda palveluiden vaarantumiseen yhdenkään sote-maakunnan osalta. Määräytymistekijöitä ja painokertoimia tulee lisäksi jatkuvasti edelleen kehittää palveluiden kustannuksia ja käyttöä koskevan tietopohjan parantuessa.

Kysymyksiä muista lakiluonnoksista

Kuntien rahoitusta koskeva lainsäädäntö

54. Ovatko valtiosuusjärjestelmään esitetyt, sote-uudistuksesta aiheutuvien merkittävien kuntakohtaisten muutosten lieventämiseksi esitetyt tasausjärjestelyt hyväksyttäviä ja riittäviä (laki kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta 29 ja 30 §)?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin**
- ei
- ei kantaa

55. Ovatko valtiosuusstandardit sekä niiden painotukset yleisesti ottaen perusteltuja (laki kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta, luku 2 sekä luonnos valtioneuvoston asetukseksi kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta)?

- kyllä
- kyllä pääosin**
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

56. Kuntien rahoitusta koskevan lainsäädännön pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

28 § Perustoimeentulotuen rahoitusvastuu (50 %) kuuluu jatkossa kokonaisuudessaan maakunnille, niin kuin vastuu muistakin sosiaalitoimen tehtävistä. Lakiluonnoksessa ei esitetä kunnalle mahdollisuutta järjestää sosiaalitoimen palveluita, joten myös kuntien rahoitusvastuu sosiaalitoimen palveluista tulee siirtää maakunnille.

57. Muut vapaamuotoiset huomiot kuntien rahoitusta koskevasta lainsäädännöstä.

Uudistuksessa veronmaksajan ja valtion asema on kiinnitetty. Myös maakunnat aloittavat toimintansa kunnista siirtyviä kustannuksia vastaavilla tuloilla. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa kaikki uudistuksesta aiheutuvat talouden muutosvaikutukset kohdistuvat kuntiin ja kuntatalous toimii näiden muutosvaikutusten tasaajana.

Uudistus muuttaa kaikkien kuntien verotuloja ja valtiosuutta. Lisäksi uudistus voi aiheuttaa suuriakin muutoksia kunnan verorahoituksen rakenteeseen eli verotulojen ja valtiosuuksien suhteeseen. Myös kunnan talouden tasapaino voi muuttua.

Suuria muutoksia esitetään lievennettävän viidellä valtiosuusjärjestelmään sisällytettävällä tasausmekanismilla. Viisiosainen tasausmekanismien kokonaisuus jää pysyväksi osaksi uuden kunnan valtiosuutta.

Kuntien elinvoima tulee turvata myös uudistuksen jälkeen

Uudistuksessa kuntien verorahoituksen rakenne säilyy. Kuntien verorahoitus muodostuu myös uudistuksen jälkeen kunnallis- ja kiinteistöverotuloista, osuudesta yhteisöveron tuottoon ja laskennallisista valtiosuuksista. Uudistus kuitenkin muuttaa useassa kaupungissa ja kunnassa verotulojen ja valtiosuuksien suhdetta.

Uudistuksessa kaupunkien ja kuntien suhteellinen velkaantuneisuus lisääntyy. Tällä voi olla vaikutusta kuntien investointien rahoitukseen ja investointikyvyn turvaamiseen.

Akuutit muutokset, esimerkiksi koronaepidemian vaikutuksia kuntatalouteen, tulee huomioida lakiluonnoksessa.

Heikentynyt kuntatalous ja koronavirusepidemia vaikuttavat uudistuksen laskelmiin. Uudistuksen rahoituslaskelmat – kustannusten ja tulojen siirto, kunnan talouden tasapainon muutoksen tarkastelu ja siitä johdettavat pysyvät tasauserät – tehdään poikkileikkauksena.

19,1 miljardin euroa kustannuksia ja tuloja siirretään kunnista maakuntiin koronavuosien tietoihin perustuen. Kuntatalouden muuttunut tilanne, erityisesti koronaepidemia vaikuttavat juuri niihin vuosiin 2020-2022, joiden kustannus- ja tulotietoja käytetään uudistuksen laskelmien pohjana.

Koska koronaepidemia vaikuttaa kaupunkien ja kuntien tuloihin erityisesti vuonna 2020 ja menoihin myös vuosina 2021 ja 2022, uudistuksen pysyväksi osaksi kuntien valtionosuuteen jääviä siirto- ja tasausmekanismeja ei voi perustaa näiden vuosien tietoihin. Uudistusta tulee joko siirtää, lakiluonnoksessa esitettyjä laskentavuosia muuttaa tai siirto- ja tasausmekanismien laskennassa käytettävistä tiedoista tulee erottaa koronaepidemian vaikutus sekä tulo- että menopuolelta.

Uudistuksella ei saa olla vaikutusta kunnan talouden tasapainoon: enimmäismuutosten rajausta tulee olla minimissään + 100 €/asukas.

Uudistuksen lähtökohtana ja tavoitteena on linjattu, että kuntien talouteen kohdistuvat muutokset nykytilaan verrattuna ovat mahdollisimman pienet. Tämä on todettu myös lakiluonnoksessa.

Kuntien heikentyneen taloudellisen tilanteen ja koronaepidemian talousvaikutusten takia kunnat ovat nyt erilaisessa tilanteessa kuin edellisellä sote-uudistuskierröksellä.

Lakiluonnoksessa hyväksytty +/-100 €/asukas enimmäismuutos on liian suuri muutos ottaen huomioon kuntien tämän hetken taloudellisen tilanteen ja erityisesti koronaepidemian vaikutukset.

Sote-uudistus ei saa muuttaa kunnan talouden tasapainoa puoleen tai toiseen. Enimmäismuutosten tasauksen tulee olla minimissään +100 €/asukas.

Merkittäviä kuntatalouteen kohdistuvia päätöksiä tehdään vajain tiedoin

Lakien hyväksymishetkellä ei voida arvioida uudistuksen lopullista vaikutusta yksittäiseen kuntaan. Uudistukseen liittyvistä talousvaikutuksista keskeisin lakiluonnoksesta puuttuva osio on maakuntaverotus.

Myös sekä kuntavaikutuksiin että maakuntien rahoitukseen liittyen laskelmien keskeneräisyys ja päivittyminen uudistuksen edetessä johtaa siihen, että lopullisten, yhteismäärältään yli 20 miljardin euron vaikutusten tekeminen on mahdollista vasta syksyllä 2023, jolloin uudet sote-maakunnat ovat jo toiminnassa.

Heti uudistuksen voimaantulon jälkeen on oltava valmius tehdä tarvittavat korjausliikkeet kuntien rahoitusjärjestelmään.

Verolainsäädäntö

58. Pidättekö maakuntien rahoituksen keräämiseksi esitettyjä verojärjestelmän muutoksia hyväksyttävänä?

- kyllä
- kyllä pääosin**

- o ei pääosin
- o ei
- o ei kantaa

59. Verolainsäädännön pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

Arvonlisäverolaki 130 a §: Esityksen mukaan kunnilla olisi mahdollisuus tarjota terveydenhuollon palveluita vapaaehtoisena palveluna. Kunnan omana tuotantona järjestämiin terveydenhuollon palveluihin liittyvät hankintojen arvonlisäverot saadaan 130§:n mukaisesti palautuksena. Jos kunta kuitenkin hankkii osan palvelusta alihankintana yksityiseltä palveluntarjoajalta verottomana terveydenhuoltopalveluna, niin esityksen mukaan kunnalla ei olisi oikeutta laskennalliseen palautukseen hankinnasta kuten nykyisin. Tämä aiheuttaisi hankintaneutraaliteetti ongelman. Myös kunnalla tulee tästä syystä säilyttää oikeus laskennalliseen palautukseen myös sote-palveluiden osalta.

Kyseisessä pykälässä esitetään säädettäväksi myös varhaiskasvatukseen liittyvästä laskennallisesta palautuksesta. Kohdassa viitataan 38 a §:n mukaiseen varhaiskasvatukseen, kun nykyisessä laissa puhutaan 38 a §:n mukaisesta sosiaalihuollosta. Nykyisessä verotuskäytännössä esiopetus katsotaan osaksi sosiaalihuoltoa. Lakiesityksessä sosiaalihuoltoon kunnilta kuitenkin rajattu laskennallisen palautuksen ulkopuolelle. Missään ei myöskään ole avattu sitä, että katsotaanko esiopetus tässä yhteydessä osaksi 38 a §:n mukaista varhaiskasvatusta. Laista ja sen perusteluista tulisi selkeästi käydä ilmi, että kunnalla on oikeus laskennalliseen palautukseen myös yksityiseltä palveluntarjoajalta hankitun esiopetuksen osalta. Arvonlisäverolaki 130 § Pykälän perusteluissa on sanottu, että "Kuntien olisi yhteisesti suoritettava valtiolle takaisin saamansa palautukset. Palautuksen takaisinperintämenettelystä säädettäisiin erillisellä lailla." Lakipaketissa ei kuitenkaan ole esitystä tästä erillisestä laista. Takaisinperinnän tavasta on sovittu vuonna 2001 (HE 130/2001) eikä nyt esitetyt muutokset anna aihetta muuttaa takaisinperintäjärjestelmää. Koska viittauksen mukaista lakiesitystä ei sisälly lakipakettiin, niin myös viittaus sellaiseen on syytä poistaa perusteluista.

60. Vapaamuotoiset huomiot verolainsäädännöstä.

Varainsiirtoverolaki

Voimaanpanolaissa säädetään varainsiirtoverovapaudesta silloin, kun siirretään kuntayhtymät varoineen ja velkoineen sote-maakunnille. Esitetyt muutokset aiheuttavat täysin uuden tilanteen kuntien kiinteistöjen ja toimitilojen hallintaan. Tämä johtaa kenties jo ennen uudistusta, uudistuksen käynnistyttyä tai sidotun vuokra-ajan jälkeen tarpeeseen järjestellä kuntien kiinteistö- ja toimitilaomistuksia uudelleen. Nämä muutostarpeet ovat suoraa seurausta esitetystä lakipaketista ja muutoksista kuntien toimintaan. Nämä kiinteistöjen ja muiden toimitilojen uudelleen järjestelyt ja mahdolliset yhtiöittämiset tulee vapauttaa varainsiirtoverosta uudistuksen yhteydessä niin, että järjestely voidaan toteuttaa verovapaasti vielä sidotun vuokra-ajan (3+1 vuotta) jälkeen.

Maakuntien ja kuntien henkilöstöä koskeva lainsäädäntö

61. 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**
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

62. Onko eläkkeiden rahoittamisesta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?

- kyllä**
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

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

Uusimaa-laki

64. Turvaako Uudenmaan erillislaki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen alueella yhdenvertaisesti muuhun maahan verrattuna?

- kyllä
- kyllä pääosin

- ei pääosin
- ei
- ei kantaa**

65. Turvaavatko HUSin lakisääteisiä tehtäviä koskevat säännökset erikoissairaanhoidon järjestämisen sekä yliopistollisen sairaalan tutkimus-, kehittämis- ja opetustehtävät (5 §)?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa**

66. Onko terveydenhuollon järjestämisvastuun jakautumisesta Uudellamaalla esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti (Uudenmaan sote-maakuntien ja Helsingin kaupungin ensisijainen järjestämisvastuu, HUSin lakisääteiset tehtävät ja HUS-järjestämissopimus; 4, 5 ja 10 §)?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa**

67. Ovatko Helsingin kaupungin talouden eriyttämistä koskevat säännökset tarkoituksenmukaisia ja riittäviä turvaamaan toiminnan vertailtavuuden muuhun maahan nähden (5 luku)?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa**

68. Uusimaa-lain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

69. Vapaamuotoiset huomiot Uudenmaan erillislaista?

Uudenmaan alueen ja Helsingin kaupungin erityisasema asettaa Helsingin kaupungin ja maan muut kaupungit ja kunnat keskenään hyvin eriarvoiseen asemaan päätöksenteko- ja demokratia-asemansa osalta. Helsingin kaupunginvaltuusto päättää laajasti myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista alueellaan, muualla maassa kunnilla ei ole päätösvaltaa sote-palveluihin, jotka kuitenkin merkittävästi vaikuttavat kuntien elinvoimakokemukseen ja väestön saamiin palveluihin.

Yleishallintoa koskevat lait

70. Yleishallintoa koskevien lakien pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

71. Vapaamuotoiset huomiot yleishallintoa koskevasta lainsäädännöstä.

Kysymyksiä sote-maakuntarakennelaista

72. Sote-maakuntarakennelaissa säädetään maakuntajaosta, joka toimii myös sote-maakuntien alueiden pohjana. Lisäksi laissa säädetään sote-maakuntien muuttamisesta, joka johtaa myös vastaavalla alueella maakuntajaon muutokseen. Onko esitetty sote-maakuntien ja niiden pohjana olevan maakuntajaon suhde sekä jaon muutosprosessi kriteereineen selkeä ja tarkoituksenmukainen ottaen huomioon maakuntajaon merkityksen muille aluejaoille?

- kyllä
- kyllä pääosin**
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

73. Pidätkö esitettyjä edellytyksiä sote-maakuntien muuttamiseksi tarkoituksenmukaisena sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen näkökulmasta? (erityisesti sote-maakuntarakennelain 2, 5 ja 10 §:t)

- kyllä

- **kyllä pääosin**
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa

74. Sote-maakuntarakennelain pykäläkohtaiset muutosehdotukset. OHJE: Erittele vastaukseen, mihin pykälään muutosehdotus liittyy lisäämällä pykälän numero ennen muutosehdotusta. Tee näin jokaisen pykälän kohdalla, jota kommentoit.

75. Muut vapaamuotoiset huomiot sote-maakuntarakennelaista.

Sote-maakuntarakenteen muuttamisen edellytykset ja muutosprosessi noudattavat pitkälti kuntarakennelaissa omaksuttuja periaatteita, mutta ne ovat kuitenkin monin kohdin väljempää kuin muutettaessa kuntajakoa (ei esimerkiksi edellytetä muutosta valmistelevaa erillistä yhdistymishallitusta ja maakuntien välistä yhdistymissopimusta). Merkittävä ero on, että niin sanotut pakkoliitokset olisivat lakiluonnoksen 10 §:n nojalla huomattavasti helpommin toteutettavissa kuin kuntaliitoksissa. Näin siitä huolimatta, että sote-maakuntien perustamisen taustalla on halu luoda taloudellisesti ja toiminnallisesti kuntia vahvempia itsehallintoalueita.

Sote-maakuntarakennelain 1 §:n 3 momentti mahdollistaa Uudenmaan erityisratkaisun eli sen, että saman maakunnan alueella voi olla enemmän kuin yksi sote-maakunta, jos se on tarpeen alueen väestömäärän tai muun vastaavan perustellun syyn takia. Vaikka säännös on perusteluidensa mukaan otettu lakiin Uudenmaan erityisratkaisun takia, se kuitenkin sanamuotonsa mukaisesti mahdollistaa vastaavantyyppisiä ratkaisuja myös muissa maakunnissa.

Lähtökohtaisesti yhtenevät aluejaot on perusteltu ratkaisu. Sote-maakuntarakennelain 1 §:n mukaan muutos sote-maakuntajakoon aiheuttaa vastaavat muutokset maakuntajakoon. Mainitun lain 3 §:n mukaan myös valtion viranomaisten toimialueiden tulee lähtökohtaisesti perustua maakuntajakoon mainitussa säännöksessä säädetyllä tavalla. Toholammin kunta kiinnittää huomiota siihen, että sote-maakuntajaon vaikuttaessa muihin aluejakoihin sote-maakuntajakoa ei voi tehdä pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluiden näkökulmasta. Muut aluejaot eivät saa olla alisteisia sote-rakenteille.

Maakuntien ohjaus

76. Valtion ohjausta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että pelastustoimen järjestämisessä vahvistettaisiin. Onko tämä uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltua?

- kyllä
- **kyllä pääosin**
- ei pääosin
- ei

- ei kantaa

77. Ministeriöt ja maakunta kävisivät vuotuiset neuvottelut, joissa tarkasteltaisiin maakunnan toimintaa ja taloutta toteumatietojen ja ennusteiden näkökulmasta. Lisäksi erilliset ohjausneuvottelut käytäisiin vuosittain yhteistyöaluekohtaisesti. Onko neuvottelujen tavoite ja käsiteltävä asiakokonaisuus tarkoituksenmukainen?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa**

78. Maakuntien ja valtioneuvoston välille suunnitellaan ministeriöiden ja järjestämisvastuussa olevien tahojen vuorovaikutukseen perustuvaa aktiivista ohjausta, joka perustuisi avoimeen näkemysten ja tietojen vaihtoon sekä järjestäjien toiminnan ja talouden jatkuvaluonteiseen arviointiin. Onko ohjausmalli uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltu?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei
- ei kantaa**

78a. Huomioita maakuntien ohjauksesta

Sote-maakuntien ohjausta on jossakin määrin kevennetty verrattuna viime hallituskaudella käsiteltyyn sote-maakuntauudistusta koskeneisiin esityksiin. Ohjauksen keventyminen johtuu pääosin siitä, että uudistuksessa on luovuttu edelliseen esitykseen sisältyneestä valinnanvapausmallista ja maakuntien tehtäväkenttä on rajattu sosiaali- ja terveystalouteen sekä pelastustoimeen. Toholammin kunta toteaa, että esitykseen sisältyykin tiettyjä maakuntien itsehallintoa tukevia elementtejä verrattuna edellisen hallituskauden valinnanvapausjärjestelmään pohjautuneeseen esitykseen. Tällaisia ovat esimerkiksi maakuntien rajattu yleinen toimiala, maakuntien suurempi toimivalta päättää palveluiden tuottamisesta omassa organisaatiossaan ja luopuminen maakuntien käyttövelvollisuuteen perustuvista valtakunnallisista palvelukeskuksista (mm. valtakunnallisesta toimitalayhtiöstä).

Maakunnan toiminnan valtionohjaus on silti edelleenkin voimakasta, mikä johtuu siitä, että maakuntien rahoitus on miltei kokonaan valtionrahoitusta. Maakunnan ohjausjärjestelmä on edelleenkin ongelmallinen maakuntien itsehallinnon näkökulmasta, vaikka tässä vaiheessa valitun rahoitusmallin vuoksi kuntia tiukempi valtionohjaus onkin tarpeen. Maakuntien oma verotusoikeus mahdollistaisi kevyemmän ohjausjärjestelmän. Maakuntien ohjausta talouden

näkökulmasta on käsitelty tässä lausunnossa aikaisemmin. Toiminnan ja talouden ohjaus muodostavat toisistaan erottamattoman maakuntien ohjausjärjestelmän kokonaisuuden.

Maakuntia ohjaavat lainsäädännön suorat velvoitteet, lainsäädäntöön perustuva toiminnan ja talouden ohjausjärjestelmä sekä maakuntien erittäin tiukka investointien rahoitus- ja ohjausjärjestelmä, jota on käsitelty tässä lausunnossa aikaisemmin. Maakuntien rahoituksen ollessa valtionrahoitusta maakuntien ohjaus lähenee valtion omiin virastoihinsa kohdistamaa ohjausta. Maakunnat käyvät ministeriöiden kanssa vuosittaiset ohjausneuvottelut niihin liittyvine sopimuksineen (järjestämislain 23 §). Menettely lähenee tulossopimusmenettelyä, jota ei ole katsottu mahdolliseksi soveltaa kuntiin niiden itsehallinnon takia. Valtiolla olisi edelleenkin hyvin avoimet mahdollisuudet puuttua maakuntien operatiivisiin päätöksiin maakuntien yhteistyösopimusten piiriin kuuluvissa asioissa (järjestämislain 34-36 §). Maakuntien järjestämistä (järjestämislain 8 §) ja palveluiden hankkimista yksityisiltä palveluntuottajilta (järjestämislain 12 §) on käsitelty tässä lausunnossa aikaisemmin erikseen. Mainitut säännökset ovat kuitenkin palveluiden tuottamisen ohjauksen näkökulmasta erittäin ongelmallisia.

Toholammin kunta kiinnittää huomiota siihen, että maakuntien mahdollisuus sopia työnjaosta kuntien kanssa on liian rajoitettua. Maakunnilla tulisi olla mahdollisuus ottaa täyttä korvausta vastaa hoitaakseen tehtäviä myös yksittäisiltä kunnilta. Maakuntien tehtäviä tulisi myös maakunnan ja kunnan välisellä sopimuksella voida siirtää kunnan järjestämistä vastuulle, silloin kun se olisi tarkoituksenmukaista tehtävän hoidon kannalta.

Eri alueilla erilaiset työnajot ovat usein perusteltuja. Esimerkiksi vaikka ympäristöterveydenhuolto onkin lähtökohtaisesti syytä määritellä kuntien tehtäväksi, jo toteutettuja hyviksi koettuja ympäristöterveydenhuollon alueellisia ratkaisuja ei ole järkevää lainsäädännöllä purkaa. Rahoitusjärjestelmä on tehtävien siirron näkökulmasta selkeä, koska lain mukaan palveluiden järjestämisestä vastaava taho vastaisi siirrettävistä tehtävistä aiheutuvista kustannuksista täysimääräisesti.

Uudistuksen vaikutukset

79. Vaikutusten arvioinnissa on kuvattu ehdotuksen keskeiset vaikutukset. Miltä osin vaikutusten arviointia olisi korjattava, tarkennettava tai täydennettävä?

Uudistuksen vaikutukset kuntiin

Uudistuksen kuntavaikutusten arviointia mm. kuntien rooliin, toimintaan, talouteen ja elinvoimaan ei voida pitää riittävänä. Uudistuksesta aiheutuvat merkittävimmät talouden muutosvaikutukset kohdistuvat kuntatalouteen ja ne voivat aiheuttaa suuria muutoksia kunnan verotulojen ja valtionosuuksien suhteeseen, kuntien talouden tasapainoon ja rahoitusasemaan. Vaikutuksia on tarkemmin kuvattu lausunnon aiemmissä vastauksissa.

Uudistuksen suoria ja välillisiä vaikutuksia kuntiin ja kuntien edellytyksiin vastata niille jäävistä tehtävistä tulisi arvioida merkittävästi tarkemmin ja monipuolisemmin. Tätä kautta olisi myös jatkovalmistelussa paremmat edellytykset löytää keinoja kuntia koskevien kielteisten vaikutusten rajoittamiseen, sekä niiden aiheuttamien riskien hallintaan.

Muutuskustannukset (liittyen kysymyksiin 80 ja 81)

Lakiluonnosten vaikutusarvioissa on esitetty arvioita sote-maakuntien perustamisen, tehtäväsiirtojen valmistelun ja toteuttamisen, sekä pidemmän aikavälin muutuskustannuksiksi. Arvioinnissa on huomioitu merkittävimmät sote-maakunnille kustannuksia aiheuttavat tekijät, mutta kunnille ja kuntayhtymille kustannuksia aiheuttavia

tekijöitä on listattu ainoastaan suurpiirteisesti. Esitettyjen euromääräisten arvioiden keskeisenä heikkoutena voidaan pitää sitä, että esitetyt arviot pohjautuvat pääosin edeltävän hallituskauden aikaisen valmisteluun, ja on ilmeistä, etteivät ne kaikilta osin vastaa nyt esitysluonnoksen mukaista tilannetta.

Arviota muutuskustannuksiksi tulisi jatkovalmistelussa tulisi tarkentaa yhdessä kuntatoimijoiden kanssa. Erityisesti jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota kunnille aiheutuviin kustannuksiin, joihin tulisi myös varata täysimääräinen valtion rahoitus. Kunnille aiheutuvien kustannusten arvioinnissa tulisi huomioida suorien, muutosten valmistelusta ja tehtävänsiirtojen toteuttamisesta aiheutuvien kustannusten lisäksi, myös välilliset kustannukset. Lisäksi tulisi arvioida ja tarkentaa tapaa, jolla toteutuneet kustannukset korvataan kunnille.

Kokonaisaikataulua ja vaiheistusta koskevassa uudelleenarvioinnissa tulisi pyrkiä ratkaisuihin, jotka eivät tarpeettomasti kasvata uudistuksesta aiheutuvia kertaluonteisia tai pysyviä muutuskustannuksia.

80. Onko uudistuksen muutuskustannukset tunnistettu ja arvioitu asianmukaisesti?

- kyllä
- kyllä pääosin
- ei pääosin
- ei**
- ei kantaa

81. Uudistuksesta aiheutuvia ICT:n ja tiedonhallinnan muutuskustannuksia on arvioitu hallituksen esityksen vaikutusarvioinneissa edellisen vaalikauden maakunta- ja sote-valmistelussa tunnistettujen kustannusarvioiden perusteella. Millaisia tarkennuksia ja täydennyksiä nyt esitettyihin arvioihin tulisi tehdä?

Esitetyt arviot tulisi tarkistaa yhdessä uudistuksen valmistelusta vastaavien kuntatoimijoiden kanssa, joilla ainoastaan on käsitys kunkin alueen lähtötilanteesta sekä uudistuksen edellyttämien muutosten aiheuttamista kustannuksista

82. Näkemyksenne muista mahdollisista ICT- ja digiasioihin liittyvistä vaikutuksista ehdotetussa palvelurakenteessa?

Digitaalisten palvelujen ja etäratkaisujen kehittäminen ja käytön lisääminen tulee tuoda vahvasti muutoksen sisälle ja tätä tulee muutoksessa käyttäjiltä ja sote-maakunnilta edellyttää (valtion valvonta ja ohjaus).

Peruspalveluiden tuottaminen yhteistyössä yritysten kanssa on oltava mahdollista pilottiratkaisujen avulla. Yrityksillä on jo toimivat palvelut, eikä niitä tarvitse alusta-alkaen rakentaa uudelleen erilaisilla hankkeilla. Tämä antaa mahdollisuuden lähipalveluiden laadun kehittämiseen harvaan asutulla maaseudulla.

83. Minkälaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin liittyviä vaikutuksia järjestämisvastuuseen ja ostopalveluihin liittyvästä täsmentävästä sääntelystä sote-maakunnille aiheutuisi (liittyen esimerkiksi palvelurakenteen muuttumiseen tai palvelutuotannosta aiheutuviin kustannuksiin):

a) vuosina 2021-2022?

b) vuosina 2023-2024?

c) vuodesta 2025 alkaen?

84. Osa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskevista sote-maakunnille siirtävistä hankintasopimuksista saattaisi olla uusien säännösten nojalla mitättömiä. Sote-maakunta olisi velvollinen korvaamaan palveluntuottajille sopimusten mitätöitymisen takia hyödyttömäksi jäävät investoinnit. Minkälaisia vaikutuksia lakisääteisestä mitättömyydestä aiheutuisi sote-maakunnille tai yksityisille palveluntuottajille?

a) vuosina 2021-2022?

b) vuosina 2023-2024?

Seurauksia on erittäin vaikea arvioida, koska etukäteen ei voi arvioida, miten maakunnat tulkitsevat mitättömyyttä koskevaa säännöstä. Ehdotettu säännös jättää hyvin paljon harkintavaltaa sekä maakunnalle että ministeriölle.

c) vuodesta 2025 alkaen?

85. a) Tulisiko arvionne mukaan sote-maakunnille siirtyviä hankintasopimuksia mitätöitymään järjestämisvastuuta ja ostopalveluja koskevan sääntelyn nojalla?

- kyllä
- ei

b) jos kyllä, mikä olisi mitätöityvien sopimusten euromääräinen arvo?

c) liittyisikö arvionne mukaan mitätöityviin sopimukseen yksityisille palveluntuottajille hyödyttömiksi jääviä investointeja, mitä nämä välittömät hyödyttömäksi jäävät investoinnit olisivat ja kuinka suurista menetyksistä olisi kyse?

Uudistuksen toimeenpanon tuki

86. Mihin aiheisiin liittyvää valtakunnallista tukea katsotte tarvitsevanne sote- ja maakuntauudistuksen alueelliseen toteutukseen?

- sote-integraatio
- palvelutarpeen arviointi
- hallinto ja johtaminen
- henkilöstösiirrot
- talous
- omaisuusjärjestelyt
- tietohallinto ja ICT
- viestintä ja osallisuus

muuta, mitä?

Muut kysymykset

87. Mahdolliset ehdotukset käsitteen ”sote-maakunta” korvaamiseksi jollain muulla käsitteellä.

88. Ehdotus sote-maakuntanne nimeksi.

89. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

90. Muut yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.