

Lausuntopyyntökysely

TAUSTATIEDOT

Vastaajatahon virallinen nimi: Vantaan kaupunki

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi: Henna Yli-Leppälä

Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot: Kari Nenonen

Lausuntopyynnön käsittelypäivämäärä toimitilimessä:

Toimitilimen nimi:

Onko vastaaja*

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

Kysymykset

Kysymyksiä uudistuksen tavoitteista

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

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

Palveluiden yhdenvertainen saatavuus edellyttäisi, että yksityinen sektori hakeutuisi tuottamaan valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluita kattavasti ympäri maata, mitä ei voida pitää uskottavana.

Esityksessä tulisi olla mahdollisuus maakuntakohtaisesti ottaa huomioon maakunnan erityisolosuhteet ja tehdä ratkaisuja muun muassa palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta ottaen huomioon paikalliset tuotantorakenteet ja investointimahdollisuudet.

Uudenmaan maakunta on väestömäärältään 23 kertaa suurempi kuin pienimmät maakunnat. Itsehallintoalueille asetettavat tavoitteet ovat suurelta osin Uudellamaalla jo saavutettu.

Maakuntien erilaisuuden huomiotta jättäminen ei edesauta väestön terveys- ja hyvinvointieroja kaventamista. Osa maakunnista jää voimavaroiltaan heikoiksi erityisesti erikoissairaanhoidon ja sosiaalihuollon erityispalvelujen järjestäjinä. Maakuntien koon ja tuotantomahdollisuuksien vaihtelu heikentää yhdenvertaisuutta ja vaikuttaa siihen, millaiseksi monituottajamalli tosiasiallisesti muodostuu. Maakuntien mahdollisuudet omaan palvelutuotantoon vaihtelevat eri puolilla maata ja osalla maakuntia on heikot edellytykset turvat palvelujen yhdenvertainen saatavuus. Järjestämisvastuullisia alueita (18) on liikaa ottaen huomioon kaikkien alueiden tasapuolisen mahdollisuuden selvitä niille siirrettävistä tehtävistä.

Pelkkä järjestämisvastuun siirtäminen kunnilta maakunnille ei yksin paranna kansalaisten yhdenvertaisuutta palvelujen saamisessa eikä kansalaisten yhdenvertaisuutta. Myös palvelujen tuottamisen täytyy tukea yhdenvertaisuuden ja palveluintegraation tavoitetta.

Segregaatio, asunnottomuus ja maahanmuuttajataustaisen väestön keskittyminen kaupunkeihin ovat yhteiskunnallisia haasteita, joiden hallinnassa tärkeintä on kaikkien peruspalveluiden yhteen toimivuus. Uudenmaan alueella maahanmuuttajat keskittyvät erityisesti pääkaupunkiseudun kaupunkeihin. Nyt esitettävä uudistus heikentää tämän yhteistyön edellytyksiä siirtäessään sote-palvelut toiselle organisaatiolle, toiseen rahoituskanavaan ja erilaisille maantieteellisille vastuualueille.

Valinnanvapausmalli ja palveluiden yksityistäminen voivat toteutumistavasta riippuen heikentää yhdenvertaisuutta.

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

Uudistuksen toteutuminen aiheuttaa väistämättä ylimenokaudella merkittäviä lisäkustannuksia. Merkittävimmät lisäkustannukset syntyvät valtakunnallisesta palkkaharmonisoinnista, ICT-ratkaisuista sekä maakunnallisten yhtiöiden pääomittamisesta sekä niiden käyttöpääoman turvaamisesta. Lisäkustannuksia aiheuttavat myös jatkossa toteutettavat kiinteistöjärjestelyt. Riskinä on myös nykyisen kunnallisen eläkejärjestelmän rahoittaminen, mikäli perustettavien maakunnallisten yhtiöiden eläkevalinnat epäonnistuvat. Näitä ei ole otettu lainkaan huomioon esitetyissä taloudellisissa laskelmissa. Kuntien taloudellinen asema tulee voimakkaasti heikkenemään rahoitusvolyymin puolittuessa ja samanaikaisesti velkapääoman pysyessä muuttumattomana. Kuntien taloudellisen aseman heikkenemisellä on merkittävä vaikutus julkisen sektorin taloudellisen kestävyysvajeen tasapainottamisessa, mikä tulisi ottaa samanaikaisesti huomioon maakuntauudistuksen taloudellisia vaikutuksia laskettaessa. Muutos aikaansaa useiden vuosien epävarmuuden tilan ja keskittymisen organisaatorakenteisiin ja toimintamallien yhtenäistämiseen kustannusten kasvua hillitsevien kehittämistoimenpiteiden sijaan.

Kustannusten hillitsemiseksi kehittämisen painopiste on oltava erityisesti asiakaslähtöisissä palveluketjuissa, jotta kustannusten kasvun hillintää voidaan saavuttaa tulevaisuudessa. Kustannusten hallinnan kannalta on tärkeä pystyä kontrolloimaan hoitoketjua perustasolta erityistasolle. Luonnoksen mukaisessa mallissa maakunnalla ei ole tähän tuottajille kannustimia.

Maakunnan hallintoa koskeva sääntely tulee arvioida uudelleen, koska maakunnan palvelutuotannon ohjausjärjestelmä ei tue tavoitetta hillitä palvelujen kustannuksia.

Esityksessä ei ole myöskään selostettu, miten aiotut säästöt on tarkoitus saada aikaan. Kustannusten kasvun hillinnän kannalta keskeistä on myös palvelulupauksen sisältö ja sitovuus, jonka merkitys on lakiluonnoksessa vielä täsmentymätön.

Kokonaisarviota kustannusten kasvun hillinnästä on mahdoton tehdä, koska tietoa vallinnanvapauden, monikanavarahoituksen ja tulevan valtionosuusjärjestelmän mallista ei ole.

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

Suorilla vaaleilla valitun maakunnan valtuuston asema on epäselvä ja ongelmallinen kansanvallan näkökulmasta. Vahvassa valtion ohjauksessa oleva maakuntien itsehallinnollinen asema tulee olemaan heikko.

Luonnoksessa valtionhallinnolla on mahdollisuus ohittaa maakunnan valtuusto hallinnollisilla päätöksillä. Maakunta ei ole kuntien tapaan aidosti itsehallinnollinen yksikkö eikä toisaalta selvästi osa valtionhallintoakaan. Maakunnasta on syntyessä suorilla vaaleilla valitun valtuuston ja valtionhallinnon yhdessä johtama hallinnon taso, jonka ylintä päätösvaltaa käyttävät maakuntavaltuusto ja valtioneuvosto.

Kansanvallan periaatteen ja itsehallinnon kannalta ongelmallista on myös se, että maakunnan kokonaisuuteen kuuluisi lain mukaan itsenäisenä oikeushenkilönä maakunnan palvelulaitos. Palvelulaitos muodostuisi käytännössä sairaanhoitopiiristä ja perustason palvelutuotannosta. Valtuusto voisi johtaa kokonaisuutta vain sopimusohjauksen ja omistajaohjauksen keinoin, vailla mahdollisuutta järjestää maakunnan hallintoa toisin. Lisäksi keskeiset tukitoiminnot tulisi ehdotuksen mukaan organisoida valtakunnallisesti yhdessä valtionhallinnon kanssa.

Kansalaisen näkökulmasta valtion, maakunnan ja kunnan työnjaon tulee olla selkeä. Asukkaan tulee tietää, missä asioissa hänen tulee pyrkiä vaikuttamaan kunnan, maakunnan tai valtiollisten vaalien tai vaikuttamisjärjestelmien kautta. Tämä koskee esimerkiksi kuntalain mukaista kunnan tehtävää asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseen.

Kyseessä on historiallinen esitys kansalliseksi ratkaisuksi perustuslain 121 § 4 momentissa tarkoitettusta itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla ja se linjaa merkittävällä tavalla itsehallinnon ja kansanvaltaisuuden periaatteen toteuttamista pitkälle tulevaisuuteen. Ehdotuksen perusteluista ei selviä, miten mallin on arvioitu täyttävän perustuslain kansanvaltaisuuden periaatteen ja itsehallinnon periaatteiden vaatimukset. Ehdotus herättää kysymyksen, kuinka paljon itsehallinto voi erota kuntatasolla ja maakuntatasolla ja kuinka paljon vaaleilla valitun maakuntavaltuuston toimivaltaa voidaan kaventaa loukkaamatta kansanvaltaisuuden periaatetta.

Erityisen ongelmallisia kohtia luonnoksessa ovat:

- Maakunnan mahdollisuus päättää hallinnosta ja organisaatiostaan on rajattu. Laissa on säädetty maakunnan tilaaja-tuottaja -mallista, palvelulaitoksesta, yhtiöittämisvelvollisuudesta ja kansallisista palvelukeskuksista. Maakunta ei voi päättää hallinnostaan tarkoituksenmukaisella tavalla.

- Järjestämisvelvollisuuden olennaisena osana kuuluva oikeus päättää palveluntuotantotavasta on hyvin rajallinen.
- Valtioneuvoston laaja ja väljä toimivalta ohittaa vaaleilla valitun valtuuston ja ohjaa maakunnan toimintaa jopa suoraan sitovilla päätöksillä.
- Maakunta, sen palvelulaitos tai palvelukeskus ei voi toteuttaa merkittäviä investointeja ilman valtioneuvoston hyväksyntää.
- Maakunnan tai palvelulaitoksen mahdollisuus perustaa valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluja tarjoavia yrityksiä on käytännössä rajallinen.

Kysymyksiä maakuntalaista

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

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

Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtäminen pois kunnan järjestämisvastuulta merkitsee kunnan erityisen toimialan huomattavaa kaventumista. Kuntalain mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa. Uudistuksen toteutuessakin kunnille jää hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen alueellaan. Kunnan yleinen toimiala on itsehallinnon ydintä eikä sitä saa uudistuksella kaventaa. Kuntien tulee voida yleisen toimialan puitteissa jatkossakin olla mukana sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuotannossa siltä osin kuin palvelut ovat valinnanvapauden piirissä.

Kuntien ja maakuntien pitää voida vapaammin sopia siitä, että kunnat voivat hoitaa maakunnalle säädettyjä tehtäviä. Vaarana on, että uudistuksessa syntyy hallinnollisten siilojen lisäksi uusia epätarkoituksenmukaisia rajoja juuri kunnan ja maakunnan välille. Ylipäätään rajapintaa kunnan ja maakunnan välillä ei ole esityksessä mietitty. Ratkaisematta on esimerkiksi se, miten kunnan vastuulle tulevat vapaa-ajan, kulttuurin, liikunnan ja nuorisotoimen palvelut kytketään osana hyvinvoinnin edistämistä maakunnallisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Pahimmillaan tämä saattaa johtaa siihen, että tällaisia kunnallisia lakisääteisiä palveluita joudutaan yhtiöittämään kilpailuneutraliteetin vuoksi. Integraatio maakunnallisten sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä kunnallisten hyvinvointipalveluiden kohdalla on selvittämättä.

Maakuntalakiluonnoksen 15 §:n säädetty maakunnan ja sen alueen kuntien neuvotteluyhteys kerran valtuustokaudella on riittämätön. Lakiesityksen mukaan maakunnan ja kunnan on neuvoteltava valtuustokausittain tehtävien hoitamisen liittyvästä yhteistyöstä ja työnjaostoa. Tämä on riittämätön eikä ota huomioon kuntien osaamista ja toimintaa hyvinvoinnin edistämiseen. Maakuntastrategia ja palvelulupaus asiakkaille tulee tehdä tiiviissä yhteistyössä kuntien kanssa.

Valtakunnalliset palvelukeskukset olisivat maakuntien ja valtion yhteisiä sidosyksiköitä. Valtakunnalliset palvelukeskukset eivät voisi tuottaa palveluja kunnille. Palvelukeskusten tehtävien hoitamista valtakunnallisesti ja vain maakunnalle ei voida pitää tarkoituksenmukaisina julkisen sektorin kokonaisuuden ja julkisen talouden näkökulmasta. Maakuntalakiluonnoksen 16 luvun

säännökset valtakunnallisista palvelukeskuksista tuleekin poistaa. Viime kätinen päätösvalta keskeisissä palvelukeskuksia koskevissa asioissa olisi lisäksi aina valtioneuvostolla. Palvelukeskuksia koskevat säännökset rajoittavat maakuntien oikeutta päättää tukipalveluiden tuotantotavasta. Esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinnossa toimii jo lähtökohtaisesti lukuisia julkisomisteisia ja yksityisiä tuottajia. Luonnoksesta puuttuvat kokonaan arviot palvelukeskusten perustamiseen, investointeihin, järjestelmiin sekä henkilöstö- ja muihin menoihin liittyvistä kustannuksista. Palvelukeskuksia koskeva malli on keskeneräinen ja toimimaton, ja johtaisi Uudellamaalla hallitsemattomaan tilanteeseen ja voimakkaasti kasvaviin kustannuksiin. Lisäksi palvelulaitosten alaiset yhtiöt eivät markkinatoimijoina voisi käyttää palvelukeskusten tukipalveluja.

Uudenmaan maakunta on erittäin suuri verrattuna muihin maakuntiin. Kuitenkin valtion ohjausmalli tulee olemaan sama pienemmissä 70 000 asukkaan maakunnissa ja 1,6 miljoonan asukkaan maakunnassa. Rahoitusnäkökulmasta maakunnat ovat valtionhallinnon virastoihin verrattavia kirjanpitoyksiköitä. Maakunnallisten palvelulaitosten ja niiden omistamien yhtiöiden asema on lisäksi taloudellisessa mielessä selkiytymätön.

Uudistuksen valmistelu ja aikataulut on kyseenalainen hyvän lainvalmistelun ja erityisesti uudistuksen laajuuden näkökulmasta. Tässä uudistuksessa täytäntöönpanolle varatun ajan on laskettu alkavan ennen valmistelun päättymistä. Hyvän lainvalmistelun periaatteiden mukaan tulisi täytäntöönpanolle varata riittävä aika lain voimaantulon jälkeen. Hyvässä lainvalmistelussa ei voitane lähteä siitä, että lain täytäntöönpano tai sen valmistelu alkaa ennen kuin edes lain lopullinen sisältö on tiedossa.

Luonnos on yleislaiksi varsin yksityiskohtainen. Maakunnan organisoinnista ja rakenteesta säädettäisiin laissa eikä maakunnalla olisi mahdollisuutta poiketa tästä rakenteesta. Palvelulaitos, tilaaja-tuottaja -malli sekä kansalliset palvelukeskukset eivät vaikuta kaikilta osin tarkoituksenmukaisilta.

Valinnanvapauslainsäädäntö muodostaa keskeisen osan suunnitteilla olevasta kokonaisuudesta. Ilman tietoa valinnanvapausjärjestelmästä on mahdotonta ottaa kantaa kokonaisuuteen.

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

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

Maakuntien tehtäväalat eivät muodosta mielekästä kokonaisuutta. Maakuntalaki ei sisällä muiden kuin sote-tehtävien osalta riittävästi tietoa järjestelyistä ja rahoituksesta. Myös maakuntalain 6 §:ssä lueteltuja tehtäväkokonaisuuksia koskeva erityislainsäädäntö on valmisteltavana. Mittavien sote-tehtävien lisäksi maakuntien tehtäviksi on haluttu siirtää nykyisten ELY-keskusten merkitykseltään vaihtelevia, osin varsin vähäisiä tehtäväkokonaisuuksia. Aluehallintovirastojen lukumäärä laskee yhteen valtakunnalliseen aluehallintovirastoon ja sen heijastusvaikutukset esimerkiksi maakuntien ja kuntien toimintoihin ovat jääneet epäselviksi.

On syytä pohtia sitä vaihtoehtoa, että sote-ratkaisu toteutettaisiin sellaisenaan ilman maakunnille esitettyjä muita tehtäviä. Mikäli maakuntaudistus kuitenkin etenee hallituksen aikataulun ja linjausten mukaan myös muiden kuin sote-tehtävien osalta, niin maakuntalain tulee olla joustava ja mahdollistava niin, että kuntien ja maakuntien yhteistyö ja mahdollisuus sopia palvelujen hoitamisesta turvataan.

Maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) tehtävien osalta maakunnalle osoitetut tehtävät ovat resurssien ja hallinnollisten periaatteiden johdosta ongelmallisia. Maakunnat voivat pahimmillaan aiheuttaa hallinnollista sekavuutta, muodollisten päätöstahojen lisääntymistä ja toiminnallista tehottomuutta. Useat nykyisten ELY-keskusten ohjaus-, edistämis- ja kehittämistehtävät voidaan hoitaa ilman varsinaista lainsäädäntökirjausta jatkossa seudun kaupungeissa, kuntayhtymissä tai osana valtio-Helsingin seutu yhteistyöneuvotteluja (MAL-sopimus). Niiden muodollinen siirtäminen maakunnille aiheuttaisi hallinnollista sekavuutta ja tehottomuutta.

Maakuntakaavan asema on lakiehdotuksen mukaisessa maakunnassa ongelmallinen. Maakunta on ehdotuksessa maakuntakaavaa koskevassa päätöksenteossään riippumaton alueensa kunnista. Nykyisen maankäyttö- ja rakennuslain perustana oleva kaavoitushierarkian käsite on merkinnyt, että valtion tavoitteet siirtyvät kuntien yhteistyön pohjalta laadittavaan maakuntakaavaan. Lakiluonnoksissa työnjako maakunnan ja kunnan välillä on arvioitava vielä uudelleen. Maankäytön suunnittelu on kunnan yleisen toimialan ydintä. Maakunnalla ei voi olla oikeutta tehdä toisen tason maankäyttöä sitovia päätöksiä.

Kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistämisen tehtävä on kuvattu varsin epämääräisesti ELY-keskuksista siirtyvillä tehtävillä, joiden muuttamista konsultoivan roolin mukaisiksi todetaan valmisteltavan ympäristöministeriössä. Suurten kaupunkiseutujen osalta tehtävä on maakunnille tarpeeton ja aiheuttaa vain hallinnollista sekavuutta.

Maakunnille mahdollisesti siirrettävien muiden tehtävien osalta on syytä todeta, että Helsingin seudulla Helsingin seudun liikenteen kuntayhtymä hoitaa laajalti liikennepalveluiden seudullista kehittämistä sekä julkisen henkilöliikenteen suunnittelua ja järjestämistä osana MAL-sopimuskokonaisuutta. Näiltä osin ei ole siis tarvetta maakunnan liiton päällekkäiseen tehtäväkokonaisuuteen. Myöskään raideliikenteen järjestämistä ei ole syytä lukea Helsingin seudulla maakunnan tehtäväksi.

Helsingin seudun liikenne - kuntayhtymän toiminta on Helsingin seudun liikennejärjestelmän keskeinen elementti, jota jäsenkunnat rahoittavat mittavilla kuntaosuuksilla. Yksin Vantaan vuotuinen kuntaosuus HSL:lle on noin 50 miljoonaa euroa. Kaupunkien mittavalla rahoituksella mahdollistetaan Euroopan parhaimmaksi mitattu palvelu joukkoliikenteen asiakkaille, mutta samalla toimiva kaupunkiseudun liikenneverkosto myös muiden liikennevälineiden käyttäjille. HSL:n palvelut luovat myös rungon Helsingin seudun yhdyskuntarakenteelle ja sen kehittämiselle. Näistä syistä Helsingin seudun kunnissa tulee ensisijaisesti turvata HSL:n häiriintymätön toiminta. Mahdolliseen maakuntalakiin sisällytettävät tehtävät liittyen liikennejärjestelmän toimivuuteen ja suunnitteluun eivät saa vaarantaa HSL- kuntayhtymän toimintaa.

Myös maakunnan tehtävät aluekehittämiseen ja elinkeinojen kehittämiseen liittyen eivät saa olla päällekkäisiä kunnan yleisen toimivallan kanssa.

Työllisyyden edistämisessä tulee olla yhden toimijan malli. Vallan, vastuiden ja resurssien on oltava yhdellä toimijalla, joka kykenee sen hoitamaan. Asiakkaille palvelu näyttäytyy epäselvältä ja hajanaiselta. Asiakkaan palvelutarve ja -polku katkeaa, kun asiakas on aluksi maakunnan järjestämisvastuun piirissä ja siirtyy työttömyyden pitkittyessä kunnan, TE-toimiston ja Kelan järjestämään TYP-palveluun (monialaiseen yhteispalveluun) kuntaan.

Lakiluonnoksen mukaan kunnat vastaavat jatkossakin nykyisen lainsäädännön periaatteiden mukaisesti työllisyyden hoidosta ja edistämisestä. ELY-keskukset ja TE-toimistot lakkautetaan ja niiden vastuulla olevien palveluiden järjestämisvastuu siirtyy maakunnille. Työttömyydestä aiheutuvat kustannukset (työmarkkinatuen kuntaosuus) tulee lakkauttaa kunnilta, koska nykyisessä ehdotuksessa vastuu työllisyyden edistämisestä siirtyy TE-hallinnolta maakunnille ja kunnat eivät voi vaikuttaa laskun perusteiden syntymiseen.

Kotouttamiskoulutus ja kotouttaminen tulee järjestää siten, että se tukee myös kunnan elinvoimaisuutta. Lisäksi tulee huomioida kunnan mahdollisuudet vastaanottaa pakolaisia ja/tai turvapaikan saaneita yllättäen.

Tarkoituksenmukaisen työnjaon luomiseksi uudistuksessa tulee huomioida pääkaupunkiseudun erityisyys ja kuntien mahdollisuus huolehtia elinvoimaisuudestaan. Vantaan kaupunki toivoo suurempaa vastuuta työllisyyden edistämisestä kuin pelkästään maakuntalaissa kaavailtu tuottamisvastuu. Työllisyyden edistämisellä on merkittävä vaikutus kunnan elinvoimaan.

Kaupunkien nykyisiä ympäristöterveydenhuollon tehtäviä ei tule siirtää maakuntahallintoon. Maakuntalakiluonnoksen 7 §:n mukaan maakunta voi sopia tehtävänsä järjestämisvastuun siirtämisestä kunnalle, silloin kun siitä erikseen laissa säädetään. Lakiehdotusten perusteluiden mukaan tämä mahdollisuus on sovellettavissa ympäristöterveydenhuoltoon, jos kunnalla on riittävä osaaminen ja resurssit ja kunta täyttää erikseen säädettävät kriteerit.

Vantaan kaupunki pitää tätä mahdollisuutta tärkeänä ja katsoo, että se pystyy hoitamaan ympäristöterveydenhuollon tehtävät laadukkaasti myös jatkossa. Vantaalla ympäristöterveydenhuolto toimii läheisessä yhteistyössä ympäristösuojelun sekä maankäytön ja rakentamisen kanssa. Myös muu yhteistyö kaupungin muiden toimijoiden kanssa on tiivistä ja toimii hyvin. Vantaan kaupunki pitää myös hyvänä, että ympäristöterveydenhuollon palvelut säilyvät lähellä kuntalaisia, joiden elinympäristön terveellisyyttä ympäristöterveydenhuolto turvaa. Jos ympäristöterveydenhuolto siirtyisi maakuntiin, ei vastaava läheinen yhteistyö enää olisi mahdollista ja kontakti kuntalaisiin etääntyisi. Ympäristöterveyden tehtävien siirrolla kunta myös menettäisi asiantuntemusta, joka on hyödyttänyt koko kaupunkia kun kehitetään kuntalaisille terveellistä elinympäristöä. Myös kaupungin vastuulla säilyvien varautumiseen liittyvien tehtävien kannalta on tärkeää säilyttää kiinteä yhteys ympäristöterveydenhuoltoon. Mikäli tulevat kriteerit jostain syystä tullaan asettamaan niin tiukoiksi, että edes suuret kaupungit eivät jatkossa pystyisi järjestämään ympäristöterveydenhuoltoa yksin, tulisi maakuntalain mahdollistaa ympäristöterveydenhuollon järjestäminen pääkaupunkiseudulla yhdessä.

Kulttuuriympäristön hoidon nykyiset ELY:n tehtävät tulevat jakautumaan valtion laitoksen (kulttuuriympäristön suojelu) ja maakuntahallinnon (kulttuuriympäristön hoito) kesken. Tehtävien jakaantuminen voi aiheuttaa hallinnollisten tasojen lisääntymistä ja asiantuntemuksen heikentymistä.

Maakuntalakiluonnoksessa mainitaan "alueellisten yhteispalveluiden järjestäminen", kun taas toisaalla esityksessä käytetään ilmaisua "Yhteispalvelun alueellinen järjestäminen". Käsitteinä nämä ovat erilaisia, eikä lakiluonnoksesta selviä, mistä kummassakaan on kysymys. Epäselväksi jää, tarkoittaako tämä sitä, että yhteispalveluverkosto siirretään kunnalta maakunnan hoidettavaksi. Vantaalla yhteispalvelua antaa Vantaa-info kolmessa eri toimipisteessä. Tällä hetkellä sopimukset ovat yksittäisiä (kunta – valtion toimija). Maakunnallistaminen ei välttämättä ole linjassa tuottavuutta tavoittelevaan kehittämiseen ja keskittämiseen. Yhteispalvelun kuvaus on tehty pienen kunnan näkökulmasta eikä otettu huomioon suurten kuntien erityispiirteitä, joissa on valtion toimijoiden omat toimipisteet.

Valtioneuvoston esityksessä pelastuslaitosten määräksi on kaavailtu viittä maakunnallista laitosta. Tämän rinnalla valmistelussa on esitetty, että laitoksia olisi maakuntien tapaan 18. Lopullista päätöstä asiassa ei ole, mikä vaikeuttaa lopullisen kannan muodostumista. Mikäli laitosten lukumääräksi vahvistetaan 18 maakunnallista laitosta, tämä tarkoittaa käytännössä isoa muutosta erityisesti Uudellamaalla, jossa neljä toimivaa laitosta yhdistyy yhdeksi Uudenmaan pelastuslaitokseksi, muun maan aluelaitosmallin pysyessä lähes muuttumattomana. Tältä osin uudistus ei ole perusteltavissa. Siitä ei synny taloudellisia säästöjä, koska jo nyt Uudenmaan alueella toimivat Pelastuslaitokset ovat kustannusvertailussa maan keskiarvoa edullisempia. Tältä osin, mikäli ylipäättään halutaan siirtää Pelastuslaitokset maakuntiin, lähtökohtana tulisi olla viiteen alueeseen perustuva malli.

Maakuntauudistuksen valmistelun käynnistyessä pelastuslaitoksen siirtoa maakunnille perusteltiin muun muassa sillä, että EU:n säännösten mukaan ensihoitotehtäviä hoitavien pelastuslaitosten tuli olla osa terveydenhoitopalveluita eli osa maakuntahallintoa. Myöhemmin on kuitenkin tullut ilmi, että muun muassa valinnanvapausperiaatteiden huomioiminen tarkoittaa kilpailutilanteessa olevien yksiköiden yhtiöittämistä. Ensihoitopalveluiden kohdalla on olemassa toimivat kilpaillut markkinat, mikä tarkoittaa sitä, että maakunnille siirtyvät ensihoitopalvelut jouduttaisiin yhtiöittämään ja siten irrottamaan varsinaisesta pelastustoimen palvelutuotannosta. Tätä taustaa vasten olisi syytä selvittää vielä kerran, onko olemassa perusteita pelastustoimen siirrolle edellä olevalla perusteella vai olisiko tarpeen siirtää ainoastaan ensihoitoa koskevat yksiköt yhtiöitettynä maakuntiin ja integroida ne tässä yhteydessä osaksi erikoissairaanhoidtoa (missä niiden järjestämistä koskeva vastuu tälläkin hetkellä Terveystieteiden tutkimuskeskuksella on). Mikäli jatkovalmistelussa päädyttäisiin 18 maakunnallisen pelastuslaitoksen malliin, pelastustoimen siirrosta maakunnille tulisi kokonaan luopua ja tuolloin tulisi toteuttaa ainoastaan ensihoitoa koskeva toimintojen siirto.

Pelastustoimi on tällä hetkellä ainoa kunnallisessa hallinnossa oleva turvallisuusviranomainen. Pelastustoimi on toiminut kuntien tukena varsinaisen pelastustoimen ohella myös valmius- ja varautumistyössä. Pelastuslaitosten siirto katkaisee tämän yhteyden, jolloin kuntien tulee järjestää valmius- ja varautumistoimensa uudelta pohjalta. Kun samanaikaisesti maakuntauudistuksen yhteydessä Aluehallintovirastojen (AVI) lukumäärä pudotetaan yhteen valtakunnalliseen, myös valtionhallinnon valmius- ja varautumistyön alueellinen rooli joudutaan miettimään uudelleen. Tällä hetkellä AVIt ovat ohjanneet joko suoraan tai pelastuslaitosten kautta kunnallista valmius- ja varautumistyötä. Mikäli pelastustoimi kaikesta huolimatta siirretään maakuntiin on välttämätöntä, että tulevat pelastuslaitokset tukevat myös jatkossa kuntien valmius- ja varautumistyötä ja sen suunnittelua sekä koordinoivat maakunnan varautumista häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Samoin maakunnallisten pelastuslaitosten ja tulevan AVIn välinen työnjako tulee selkeyttää. On

selvää, että tältä osin turvallisuustyö kuntalaisen näkökulmasta hämärtyy ja siirtyy kauemmaksi paikallistasosta. Lisäksi on huomattavaa, ettei pienimmillä kunnilla ole omia resursseja eikä mahdollisuuksia omaehtoiseen valmius- ja varautumistyöhön, mikä ei ole ollut ongelma nykymallissa tehtäviä hoidettaessa sopimusperusteisesti yhteistoiminnassa pelastustoimen alueella.

Valtakunnallinen pelastustoimi on rakentunut alueellisten pelastuslaitosten sekä paikallisten vapaapalokuntien yhteistyön varaan. Tulevassa uudistuksessa tulee varmistaa vapaapalokuntien toiminnallinen ja taloudellinen asema, koska tällä hetkellä niiden toimintaedellytykset on turvattu alueellisten pelastuslaitosten kautta erilaisin sopimusjärjestelyin.

Pelastuslaitosuudistuksen yhteydessä on tarpeen tehdä toimintojen yhdistämistä myös esimerkiksi hätäkeskuslaitoksen kohdalla kuitenkin niin, ettei kansalaisten palo- ja pelastustoimeen liittyvät palvelut uudistusten yhteydessä heikkene.

Jatkovalmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota sellaisiin tehtäviin, joissa on jo nyt päällekkäisyyttä nähtävissä maakunnan ja kunnan välillä, erityisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja kasvupalvelut.

Koulupsykologit ja -kuraattorit tulee sijoittaa hallinnollisesti kuntaan. Tämä tukee oppilas- ja opiskelijahuoltolain toteuttamista. Lapsen tai oppilaan tulee saada jatkossakin koulupsykologi- ja kuraattoripalvelut opetusyksikössään matalan kynnyksen lähipalveluna. Koulupsykologi ja koulukuraattori tulee nähdä opetusyksikön työntekijöinä samalla tavalla kuin opetus- ja kasvatushenkilöstö. Yksilöllistä ja yhteisöllistä opiskelijahuoltotyötä on mahdotonta erottaa eri hallinnon alla tehtäväksi ja suunniteltavaksi niin että työ ei siitä kärsisi. Koulupsykologin ja kuraattorin työ pohjautuu oppilas- ja opiskelijahuoltolain lisäksi vahvasti opetussuunnitelmien mukaiseen oppilas- ja opiskelijahuoltoon ja siinä keskeistä on yhteistyö ja muulle henkilökunnalle annettava konsultaatio. Tätä työtä tehdään parhaiten organisaation sisällä. Opetussuunnitelmien kehittäminen ja käyttöönotto on tuloksellisinta toteuttaa yhteistyössä saman organisaation sisällä. Mikäli koulupsykologit ja kuraattorit siirtyisivät maakuntiin, on vaarana että työstä tulisi suoritekeskeistä koskien tietyn yksittäisen lapsen tai nuoren asian hoitamista. Oppilas- ja opiskelijahuoltopalvelujen etäännyttäminen hallinnollisesti opetustoimesta vahvistaa työn ongelmia korjaavaa osuutta ennaltaehkäisevän työn kustannuksella.

Perusopetus tuottaa Vantaalla kehitysvammaisten perusopetusikäisten lasten päivätoiminnan koulupäivinä sekä lomatoiminnan koulujen loma-aikoina. Toiminta perustuu kehitysvammaisten erityishuoltolakiin sekä autistisilla oppilailla hoidon tarpeeseen. Kehitysvammaisten koululaisten toiminta tulee toteuttaa edelleen perusopetuksessa siten, että maakunta ostaisi palvelun Vantaalta. Näin toimien lasten etu toteutuisi siten, että sama kasvatus- ja hoitohenkilöstö huolehtii lapsista samassa paikassa kantaen kokonaisvastuun lasten hyvinvoinnista.

Tärkeää on taata mahdollisuus saada ennaltaehkäiseviä sote-palveluita myös esiopetus- ja opetusryhmien yhteydessä. Tulevaisuudessakin tulee edelleen kehittää ja tuottaa yhteisiä palveluita ja konsultaatiomahdollisuuksia. 0-5-vuotiaiden lasten varhaiskasvatuksen, neuvolatoiminnan, suun terveydenhuollon, psykologipalveluiden, kuntoutuspalveluiden, vammaispalvelun ja lastensuojelun välisellä moniammatillisella yhteistyöllä on varmistettu lapselle ja perheelle toimiva palvelukokonaisuus. Varhaiskasvatuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden prosessien integraatio ja yhteensovittaminen tulee järjestää lapsi- ja perhelähtöiseksi

kokonaisuudeksi. Tavoitteena on, että lapsi ja perhe saavat jatkossakin palvelut matalan kynnyksen palveluina, joissa korostuu ennaltaehkäisevä näkökulma.

Lasten ja perheiden osallisuus ja toimijuus tulee varmistaa palvelutarpeen arvioinnissa, palvelujen toteuttamisessa sekä prosessien eri vaiheissa. Perheiden valinnanvapaus ei saa asettaa perheitä eriarvoiseen asemaan palveluiden yhdenvertaisuuden ja saatavuuden kannalta.

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

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

Uudistus heikentää sosiaali- ja terveyspalveluiden lähidemokratiaa merkittävästi Uudellamaalla. Maakunnan asukkaiden on tiedettävä, mistä tehtävistä maakunta vastaa sekä miten asioihin on mahdollista vaikuttaa. Osallistumisaktiivisuus maakunnallisiin vaaleihin on erityisen kriittinen tekijä. Osallistuminen, avoin vuorovaikutus, tiedonkulku sekä helpot tavat osallistua ovat tärkeitä. Lain valmistelussa tulisi tarkastella uudenlaisesta näkökulmasta.

Palvelujen suunnittelu yhdessä asiakkaiden ja käyttäjien kanssa edellyttää sekä strategista suunnittelua, että organisaatioissa olevaa riittävää osaamista. On hyvä, että velvollisuus koskee kaikkia palveluiden tuottajia. Siksi uudistuksen yhteydessä on ratkaistava se, miten asukkaiden vaikutusmahdollisuudet esimerkiksi palvelumuotoilun osalta ulotetaan kaikkiin palveluntarjoajiin erityisesti yksityissektorin kohdalla.

Uudistus vaikuttaa väistämättä kolmannen sektorin asemaan sosiaali- ja terveydenhuollon ja terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen alalla. Jatkossa on asioitava sekä kunnan että maakunnan kanssa. Maakuntavaltuuston mahdollisuus myöntää toiminta-avustuksia on tärkeä asia. Erilaisten avustusten hakuprosesseissa on tärkeää tehdä yhteistyötä myös kuntasektorin kanssa päällekkäisyyksien välttämiseksi.

Valtion ohjaus on esityksessä osin liian pitkälle menevää. Asukkaiden osallistumisoikeuden ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutusta koskevien valtakunnallisten tavoitteiden asettaminen valtioneuvoston toimesta on tarpeetonta. On vaikeaa nähdä, miten valtioneuvosto voisi antaa tarkoituksenmukaisella tavalla valtakunnallisia tavoitteita vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamisesta ohi vaaleilla valitun valtuuston.

Kansanvaltaisuuden periaatteiden ja osallistumisoikeuden kannalta ongelmallisinta on sääntelyn kokonaisuus, jossa vaaleilla valitun valtuuston valtaa on rajoitettu merkittävästi. Vaikuttamistoimielinten kokoonpano tai roolin vahvistaminen ei korjaa tätä perustavanlaatuaista puutetta.

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

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

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

Palvelulaitoksia koskeva malli on keskeneräinen ja toimimaton ja johtaisi Uudellamaalla hallitsemattomaan tilanteeseen ja voimakkaasti kasvaviin kustannuksiin.

Maakuntakonserniin kuuluvat palvelulaitokset olisivat uuden tyyppisiä oikeushenkilöitä, jotka muodostunevat nykyisten sairaanhoitopiirien ympärille. Rakenteessa korostuu erikoissairaanhoidon asema maakunnassa. Erityisesti viiden Erva-alueen hallintomallissa ei ole esitetty ratkaisua sosiaalipalveluiden järjestämiseksi. Tällä hetkellä merkittävä osa lakisääteisistä sosiaalipalveluista ylittää kaavaillut maakuntarajat eli ne toimivat usean eri maakunnan alueella, mitkä puolestaan eivät vastaa Erva-alueiden maakuntarajoja. Näin ollen esitetyssä ratkaisussa ei synny terveys- ja sosiaalipalveluiden integraatiota, vaan integraatio terveyspalveluiden sisällä. Sosiaalipalveluiden kohdalla tämä on kokonaan ratkaisematta.

Ratkaisulla on rajoitettu maakunnan mahdollisuutta päättää itse omasta hallinnostaan. Palvelutuotanto ei ole suoraan maakuntahallituksen tai muun maakunnan toimielimen tai viranhaltijan alaista toimintaa. Palvelulaitoksella olisi oma hallitus ja se olisi hyvin itsenäinen ja käytännössä vaikeasti ohjattava yksikkö. Maakuntavaltuuston, maakuntahallituksen ja maakuntajohtajan käytössä ovat omistajaohjauksen ja sopimusohjauksen keinot. Pääösvaltaa palvelulaitoksessa ja omistajaohjausvaltaa sen alaisiin yhtiöihin käyttävät palvelulaitoksen hallintoelimet. Valtakunnallisten palvelukeskusten kohdalla sekä sopimus- että omistajaohjaus on käytännössä valtiolla.

Maakunta vastaa palvelulaitoksen rahoituksesta, sitoumuksista ja alijäämästä. Maakunta vastaa myös palvelujen saatavuudesta. Käytännössä maakunnan mahdollisuudet tehokkaasti ohjata palvelulaitoskonsernin toimintaa ja taloutta vaikuttavat kuitenkin heikoilta. Palvelutuotannon lakiin perustuva itsenäinen asema vaikeuttaa kokonaisuuden johtamista. Maakunnan toiminnan onnistunut johtaminen edellyttää vahvan johtajuuden lisäksi vahvoja johtamisen välineitä. Ehdotettu organisointitapa ei tue maakunnan johtamista yhtenä kokonaisuutena. Hallinto tulee järjestää tarkoituksenmukaisella tavalla siten, että se on läpinäkyvää, selkeää ja ymmärrettävää. Ehdotettu moniportainen rakenne ei tue tätä tavoitetta.

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

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

Lakiluonnos on kirjoitettu vain SOTE-investointien säätelyn näkökulmasta. MAL-tehtävien osalta ei vastaavaa säätelyjärjestelmää ole tarpeen luoda, vaan suurilla kaupunkiseuduilla MAL-sopimukset muodostavat sopimuspohjan valtion ja kuntien näiden investointien rahoitukselle. Maakunnan muiden tehtävien rahoituksesta ei ole esityksessä vielä mainintoja.

Maakuntien rahoituksen kokonaisuus perustuu esityksen mukaan lähtötilanteessa nykyisiin sosiaali- ja terveystoimen toteutuneiden kustannusten tasoon. Näin ollen esityksen mukaan lähtökohtaisesti maakuntien yhteenlaskettu palvelujen rahoitus on alkuvaiheessa turvattu nykyisellä tasolla. Laaja muutosprojekti aiheuttaa kuitenkin siirtymävaiheessa merkittäviä kustannuksia ja investointeja muun muassa tietojärjestelmien ja palkkojen yhdenmukaistamisen johdosta. Lisäksi kunnilta siirtyvät palvelut joudutaan pääasiallisesti yhtiöittämään valinnanvapauden mahdollistamiseksi. Yhtiöittämisen edellyttämän pääomittamisen määrää enempää kuin toiminnan hoitamiseksi tarpeellista käyttöpääomaa ei ole esityksessä edes arvioitu. Syntyvien lisäkustannusten huomioon ottaminen merkitsee sitä, ettei lähtökohdaksi otettu nykyinen toteutuneiden kustannusten taso tule riittämään. Näiden vaikutuksia rahoituksen riittävyyteen ei ole esityksessä arvioitu tai huomioitu.

Investointien osalta esitettyyn maakuntien rahoituksen tasoon sisältyisi nykyistä poistotasoa vastaava rahoitus. Tämä ei kuitenkaan ota huomioon rakenteilla olevien sekä suunniteltujen uusien investointien kasvattamaa poistotarvetta, joten lähtökohtaisesti rahoituksen taso on tältä osin riittämätön. Muun muassa HUS-konsernin tulevien vuosien suunnitellut investoinnit tulevat lisäämään kuntayhtymän nykyistä poistomäärää merkittävästi. Irtaimen omaisuuden siirtyessä vastikkeetta kunnilta maakunnille ei irtaimen omaisuuden hankinnasta aiheutune maakunnille olennaisia kertaluonteisia kustannuksia. Toisaalta irtaimen omaisuuden keskimääräinen käyttöikä on lyhyt, mistä syystä irtaimen omaisuuden tulevat korjaus- ja laajennusinvestoinnit tulee ottaa huomioon riittävästi rahoitusratkaisussa. Toimitilat säilyisivät esityksen mukaan siirtymävaiheen kuntien omistuksessa, minkä johdosta niihin kohdistuvien investointien toteuttaminen säilynee niin ikään siirtymäajan kuntien vastuulla. Toisaalta sosiaali- ja terveystoimen palvelutuotannon siirtyessä esityksen mukaan kunnilta maakunnille tulee siirtymäkaudelle varmistaa kuntien riittävä rahoitus välttämättömien investointien tekemiseksi sosiaali- ja terveystoimen palveluverkkoihin jatkossakin sisältyviin kiinteistöihin. Koska kunnat kattavat sosiaali- ja terveystoimen tarvitsemiin toimitiloihin tehtävät investoinnit pelkästään maakunnilta perittävien vuokrien kautta, lopullisessa ratkaisussa tulee varmistaa riittävän pitkät vuokrausajat sekä laskennallisesti oikeudenmukaiset ja taloudellisesti riittävät vuokranmäärityisperusteet tasapainon saavuttamiseksi siten, etteivät kunnat joudu kantamaan vuokraustoimesta aiheutuvaa taloudellista riskiä.

Maakuntien rahoitus muodostuu valtionrahoituksesta sekä vähäisemmässä määrin asiakasmaksutuloista. Maakuntien voimakas rahoituksellinen riippuvuus valtiosta on ristiriidassa perinteisen itsehallinnon merkityksen kanssa. Valtion rahoitus lähtee muutosvaiheessa liikkeelle siirtyvien palvelujen nykyisistä kustannuksista, mutta etenee asteittain kohti laskennallista, tarveperusteista rahoitusmallia. Samalla maakuntien kustannuskehitystä hillitään määrittelemällä maakuntien valtionrahoituksen kehitys käyttöönotettavan uuden kustannuskehitysindeksin (maakuntaindeksi) perusteella. Myös taloudellisesti tai toiminnallisesti merkittävien investointien hyväksymismenettely valtioneuvoston toimesta on huomattava rajoite maakuntien päätösvalle oman rahoituksensa käytöstä, jota sitäkin on korostettu esityksen perusteluissa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jatkossa pitää saada samanaikaisesti sekä investointipäätös kiinteistön toteuttamiseksi perustettavalle kiinteistölaitokselle että lisärahoituspäätös maakunnalle järjestäjänä taloudellisen tasapainon turvaamiseksi.

Siirtymäajan riittävyys rakenteiden uudistamiseksi tulevaa rahoitustasoa vastaavaksi ja siirtymävaiheen kustannusten vaikutukset rahoituksen riittävyyteen jäävät arvioitaviksi

myöhemmissä vaiheissa. Mikäli siirtymävaiheen aikana toteutetaan edellä esitetyt sopeuttamistoimenpiteet, alkuvaiheen rahoitusraami ei tule riittämään eikä siten myöskään tuleva rahoitustaso ole oikealla tasolla. Valtakunnalliseksi tavoitteeksi asetun 3 miljardin euron säästötavoitteen saavuttaminen on haastavaa eikä se tule onnistumaan ilman merkittäviä uusia sopeutustoimia.

Lakiluonnosten julkaisemisen yhteydessä esitettyjen laskelmien mukaan uudistuksessa Uudenmaan maakunta menettää sote-rahoitusta muun maan eduksi. Myös kaupunkien jäljelle jäävien investointien rahoitus muodostuu haasteelliseksi johtuen verotulo- ja kokonaisrahoituksen volyymin olennaisesta laskemisesta. Lakiluonnosten yhteydessä esitetyissä laskelmissa on tasapainotarkastelua tehty nykyisten poistotasojen suhteen, mikä ei anna oikeaa kuvaa pääkaupunkiseudun kaupunkien investointien rahoitustarpeista ja jo toteutettujen investointien vaikutuksista tulevina vuosina.

Esitetyt valtionosuuksien tasaukset ovat määräaikaisia, mikä lisää kaupunkien taloudellista epävarmuutta ja riskiä. Toteutettaessa tämän mittaluokan uudistusta on syytä samanaikaisesti säätää pysyvästi valtionosuusuudistuksen periaatteet sen arvioimiseksi, miten yksittäiset kaupungit kykenevät hoitamaan niille jäävät lakisääteiset tehtävät. Kun Uudenmaan kunnilta siirtyy verorahoitusta muualle maahan VM:n ennakkolaskelmien mukaan noin 150 miljoonaa euroa vuodessa, on tässä yhteydessä päätettävä miten tuo perusteeton ja menettävien kuntien kannalta kohtuuton leikkaus tullaan menettäville kunnille korvaamaan.

Valinnanvapauden toteutumisesta ei ole vielä esitystä, joten tässä vaiheessa ei pystytä arvioimaan rahoitusmallin ja taloudenohjausmekanismin tarkoituksenmukaisuutta ja rahoituksen riittävyyttä.

9. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.

On syytä pohtia vakavasti sitä vaihtoehtoa, että sote-ratkaisu toteutettaisiin sellaisenaan ilman maakunnille esitettyjä muita tehtäviä.

Kysymyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista:

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

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

Tulisi varmistaa maakuntien sisäisillä ratkaisuilla palvelujen saanti siten, ettei kuntien pitkällä aikavälillä rakentama kuntalaisten tarpeeseen perustuva palvelurakenne koe liian nopeita muutoksia, vaan maakuntien ja kuntien yhteisellä kehittämistyöllä pyrittäisiin evoluution kautta vieläkin asiakaslähtöisempään ja tuottavampaan palvelujärjestelmään.

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

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

Esitetty sopimusjärjestely on perusteltu, jos pyritään rakenteellisiin uudistuksiin maakuntien rajat ylittäen.

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

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

Integraatiota on ehdotuksessa toteutettu järjestämisen tasolla, mutta asiakkaan näkökulmasta ja palvelutasolla ehdotus ei tue integraatiota. Uudistuksen kokonaisuuteen liittyvät valinnanvapaus, monituottajamalli ja yhtiöittämisvelvoite yhdistettynä ehdotettuun ohjausjärjestelmään vaarantavat integraation toteutumisen. Integraatiota pyritään toteuttamaan monituottajamallissa sopimus- ja omistajaohjauksen keinoin. Malli edellyttää maakunnalta sellaista järjestämis- ja tilaajaosaamista, josta ei ole missään aiemmin kokemusta. Integraation toteutumisen seurantaan pitäisi selvästi johtaa.

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

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

Tavoite lisätä valtion ohjausta on kannatettava, mutta sen tulee keskittyä strategiaan kysymyksiin. Ohjauksen tulee keskittyä palvelujen laadun, vaikuttavuuden ja tasa-arvon parantamiseen. Ohjauksen toteutumisen seurannan tulee olla julkista ja asukkaiden ja asiakkaiden saavutettavissa. Valtion ohjausta tarvitaan kustannusten kasvun hillitsemiseksi.

Ehdotetussa mallissa vahva valtion ohjaus on seurausta valitusta rahoitusratkaisusta, palveluntuotantoratkaisusta ja maakuntien kantokykyjen eroista. Se johtaa taloudellisen vastuun ja järjestämismallin jakautumiseen ja hämärtymiseen sekä vähentää maakuntien itsenäisyyttä päättää järjestämismallin säädetyistä asioista.

14. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n mukaan maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Onko järjestämisen ja tuottamisen erottaminen uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukaista?

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

Järjestämisen ja tuottamisen eriyttäminen ehdotetulla tavalla johtaa monimutkaiseen ohjausjärjestelmään, jonka käytännön toteutus on haasteellista. Palvelutuotanto koostuu maakuntien palvelulaitoksista, maakuntakonserniin kuuluvista yhtiöistä, yksityisistä ja kolmannen sektorin sopimustuottajista sekä laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluja tuottavista yrityksistä. Tämä edellyttää maakunnalta uuden tyyppistä järjestämis- ja tilaajaosaamista.

Järjestämisen ja tuottamisen eriyttäminen samanaikaisesti valinnanvapauden käyttöönoton kanssa johtaa monimutkaiseen johtamis- ja ohjausjärjestelmään ja vaarantaa uudistuksen keskeiset tavoitteet. Kokonaisuudesta on vaarana tulla hallinnollisesti raskas ja monitasoinen.

Tilaaja-tuottajamalli on osoittautunut käytännössä raskaaksi ja kustannuksia lisääväksi tekijäksi palvelujen tuotannossa. Toimintamallin käytännön toteutus on osoittautunut haasteelliseksi, vie aikaa ja voimavaroja eikä välttämättä tuo vastaavaa taloudellista hyötyä. Vastuu kokonaisuudesta jakautuisi maakunnassa toisaalta järjestäjälle ja toisaalta maakunnan palvelulaitoksille sekä valtioneuvostolle heikentäen johtamisen edellytyksiä.

Kansalaisen kokonaisedun huomioimiseksi vaadittava integraatio edellyttää toiminnan määrätietoista johtamista, ohjausta ja mittausta. Lukuisten pienten palveluntuottajien, maakunnan yhtiöiden sekä nykyisten sairaanhoitopiirien pohjalle rakentuvien suurten ja itsenäisten palvelulaitoksen toiminnan johtaminen sopimusohjauksen ja omistajaohjauksen keinoin on erittäin haasteellista. Vastaavasti kustannusten kurissa pitäminen edellyttää mahdollisuutta puuttua turhiin hoitokäynteihin tai läheteisiin tai muuhun osaoptimointiin. Ehdotetun mallin toimivuutta voi arvioida vertaamalla sitä valtion tai kuntien nykyisten, ehdotettua yksinkertaisempien konsernien ja toimintojen johtamisen haasteisiin.

Toimintojen tehostaminen on tärkeää ja monituottajamalli tarjoaa hyvän mahdollisuuden oman tuotannon tehostamiseen. Yksityisen palvelusektorin kehittäminen vaikuttaa olevan yksi keskeisiä uudistuksen tavoitteita. Jo pelkästään valinnanvapauden piiriin kuuluvien palveluntuottajien ohjaus on esimerkiksi Ruotsista saatavien kokemusten mukaan haasteellista ja edellyttää useiden vuosien harjoittelua. Lainsäädännöllinen vaikuttavuus yksityisen sektoriin päin puuttuu, mikä saattaa sen erilaiseen asemaan maakunnallisiin yhtiöihin verrattuna.

Maakuntavaltuuston ohjaus- ja päätösvaltaa rajattaisiin merkittävästi suhteessa sen keskeisimpiään tehtävään eli sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen. Järjestämisvastuuseen kuuluu olennaisena osana oikeus ja mahdollisuus päättää tavasta, jolla palvelut tuotetaan.

Kuntien tuotannon mahdollistaminen ratkaisisi myös uudistuksen keskeisen ongelman: maakunnan mahdollisuudet johtaa kokonaisuutta ovat ehdotetussa mallissa heikot. Ainakin suurimmissa kaupungeissa on kuntien tuotantoon riittävät resurssit ja osaaminen. Väestöllä mitattuna vain seitsemässä maakunnassa väestömäärä on suurempi kuin yhdessäkään neljästä suurimmasta kaupungista.

Järjestämislain 54 §:n mukaan hallintolakia ja lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta sovellettaisiin laajan valinnanvapauden piirissä olevia palveluja tuottavan yksikön ylläpitäjä toimintaan silloinkin, kun tämä on yksityisoikeudellinen yhteisö, esimerkiksi osakeyhtiö. Erityisesti julkisuuden ulottaminen tuottajiin on perusteltua. Ehdotuksessa jää tosin epäselväksi, mihin käytännön seuraamuksiin esimerkiksi esteellisyysäännösten rikkominen johtaisi.

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

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

Maakunnan palvelulaitoksen on yhtiöitettävä kunnilta siirtyvät palvelut osakeyhtiöiksi, jos palvelut ovat valinnanvapauden piirissä ja jos markkinoilla on ulkopuolisia toimijoita. Esityksessä maakunnille ei ole osoitettu varoja yhtiöittämisen hoitamiseksi (osakepääoma).

Perustamisvaiheessa maakuntien palvelulaitokseen siirtyy merkittävästi omaisuutta ainoastaan lakisääteisistä kuntayhtymistä, joiden toiminta ei pääsääntöisesti ole yhtiöittämisen kohteena. Tätä siirtyvää omaisuutta ei voi käyttää valinnanvapauden piirissä olevien perustason palvelujen yhtiöittämisessä. Kunnilta palvelulaitokselle siirtyvä omaisuus on pääasiallisesti koneita ja kalustoa sekä muuta irtaimistoa.

Liian kevyesti pääomitetun ja riittämättömällä käyttöpääomalla toimintansa aloittavan yhtiön asema on kovassa kilpailutilanteessa riskialtis ja voi johtaa sekä yhtiön että maakunnan kannalta arvaamattomiin seurauksiin. Kilpailuilla markkinoilla toimintansa aloittavan yhtiön taloudellisen aseman tulee olla terveellä tavalla kilpailukykyinen. Ehdotettu rakenne ei käytännössä mahdollista palvelulaitoksen omistaman yhtiön toimintaa markkinoilla taloudellisesti terveellä tavalla. Tältä osin yhtiöt jäävät tehtäväkenttäänsä nähden taseeltaan heikoiksi. Lisäksi niiltä puuttuu kokonaan toiminnan edellyttämä käyttöpääoma, mitä ei voida siirtää yhtiöihin apporttina.

Palvelulaitos ei voi jälkikäteen vahvistaa alun perin liian heikosti pääomitetun yhtiön pääomarakennetta tai kattaa niiden alijäämiä. Pääomittaminen tai takauksen myöntäminen voidaan katsoa valtiontukisäännösten vastaiseksi tukitoimenpiteeksi. Kilpailutilanteessa

markkinoilla toimivan yrityksen omistajana maakunnan on toimittava markkinasijoittajaperiaatteen mukaisesti.

Ohjauskokonaisuuteen vaikuttaa erityisesti se, miten valinnanvapausjärjestelmä täsmentyy jatkossa. Kysymykseen vastaaminen on vaikeaa koska valinnanvapautta koskeva lakiesitys ei ole ollut käytettävissä.

16. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista.

Maakunnan tulee hyväksyä maakuntastrategia, palvelustrategia ja antaa palvelulupaus. Järjestämislain mukaan palvelulupauksen antaa maakunta ja se on luonteeltaan asukkaille suunnattu tahdonilmaisu. Palvelulupauksessa on otettava huomioon valtakunnalliset sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteet. Ehdotuksen mukaan palvelulupaus ei muuta maakunnan lakisääteisiä velvoitteita järjestää palveluja. Kuitenkin kaikkien palveluntuottajien on järjestämislain mukaan noudatettava maakunnan palvelustrategiaa ja palvelulupausta. Palvelulupauksen asema ja merkitys jää epäselväksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja palvelurakenteen lainmukaisuuden valvonta ja siihen liittyvä ohjaus kuuluu ehdotuksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaiselle. Valvontaviranomaisen toimivallan tulisi olla tarkkaan määriteltyä. Ehdotus jättää epäselväksi, mihin palvelurakenteen lainmukaisuuden valvonta käytännössä voisi kohdistua.

Valinnanvapauslainsäädäntöesityksen puuttuessa on vaikeat ottaa kantaa palvelujen järjestämiseen.

Työterveyshuollon asema jää esityksessä epäselväksi. Kokonaisuuden kannalta olisi perusteltua, että työterveyshuolto siirtyisi muun sosiaali- ja terveystoimen palveluiden kanssa maakuntien hoidettavaksi.

Kysymyksiä voimaannpanolaista:

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

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

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

-

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

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

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

Maakunnan perustaminen edellyttää kuntien tuntuvaa panostusta ja osaamisen käyttöä. Suunniteltu aikataulu lain voimaantulosta maakuntavaaleihin ja toiminnan aloittamiseen on erittäin lyhyt ja vaatii kuntien vahvaa panostusta valmistelussa ja toiminnan käynnistymisessä. Kuntien tulee saada panostuksesta asianmukainen korvaus.

Väliaikaishallinnon perustaminen uuteen organisaatioon vie luonnoksessa oletettua pidemmän ajan. Väliaikaishallinnon tulisi ehdotuksen mukaan aloittaa heinäkuussa 2017 ja muun ohella huolehtia maakuntavaalien järjestämisestä tammikuussa 2018. Väliaikaishallinnolla ei ole heinäkuussa 2017 toimivaa organisaatiota, päätöksentekojärjestelmää tai henkilökuntaa. Toiminnan käynnistäminen täysin uudessa organisaatiossa ei välttämättä onnistu ongelmitta.

20. Voimaanpanolain 14 §:n mukaan kunnallisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavissa organisaatioissa työskentelevä henkilöstö siirtyisi maakuntien palvelukseen liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti. Lisäksi henkilöstö, joka muualla kunnan hallinnossa tai tukipalveluissa tekee pääasiallisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä, siirtyisi maakuntien palvelukseen. Onko henkilöstön siirtymisestä esitetty säädettäväksi henkilöstön aseman näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?

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

Siirtyvän henkilöstön määrittelyn tulee olla yksiselitteistä. Luovuttavan kunnan tehtävänä tulee olla sen selvittäminen ja toteaminen, keiden henkilöiden työpanoksesta vähintään puolet kohdistuu maakunnalle siirtyviin tehtäviin. Työpanoksen kohdistumista koskevan säännön tulee koskea myös osa-aikaisia työntekijöitä. Edelleen voimaanpanolaissa tulisi huomioida kuntien palveluksessa oleva hallinnossa ja tukipalveluissa työskentelevä henkilöstö, jonka työpanoksesta merkittävä osa, mutta alle puolet kohdistuu maakunnalle siirtyviin tehtäviin. Voimaanpanolaissa tulisi säätää, että luovuttava kunta selvittää myös tämän työpanoksen osuuden henkilötyövuosina ja se keitä henkilöitä siirtyminen maakunnan, maakunnan palvelulaitoksen tai maakunnan omistaman yhtiön palvelukseen tällä perusteella koskee. Tukipalvelujen osalta liikkeenluovutuksen pitäisi koskea samoin säännöin myös kunnan kokonaan omistaman osakeyhtiön työntekijöitä.

Kunnat tarvitsevat tarkat ohjeet liikkeen luovutustilanteessa uudelle työnantajalle annettavista henkilötiedoista.

Uudistuksessa 220 000 työnantajaa vaihtaa työnantajaa. Eri työnantajien palkkausten yhteensovittaminen pitäisi ratkaista voimaanpanolain erillismääräyksellä. Pelkästään pääkaupunkiseudun kaupungeissa ja niiden omistamissa sote-kuntayhtymissä toimii nykyisin sote-tehtävissä noin 55 000.

21. Voimaanpanolain 4 luvun mukaan lakisääteisten kuntayhtymien koko omaisuus sekä kuntien irtain omaisuus siirtyy maakunnille. Kuntien toimitilat ja kiinteistöt jäävät kuntien omistukseen. Onko omaisuusjärjestelyjä koskeva ratkaisu hyväksyttävä?

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

Lakisääteisten kuntayhtymien kiinteistö- ja muu omaisuus sekä niiden velat esitetään siirrettäväksi vastikkeetta maakunnille. Todennäköisesti kiinteistöomaisuus tullaan jatkossa siirtämään valtakunnalliseen palvelulaitokseen (kiinteistölaitos). Kuntayhtymien omaisuuden käypä arvo ylittää merkittävästi niiden tasearvon. Lisäksi kuntayhtymien omaisuuden tasearvokin on merkittävästi niiden taseessa olevia velkoja suurempi. Kyseessä on siten merkittävä omaisuuden vastikkeeton siirto niiden nykyisiltä omistajilta eli kunnilta tulevaan valtio-omisteiseen kiinteistölaitokseen.

Kuntayhtymien kiinteistö- ja muu omaisuus on rahoitettu pääasiallisesti omistajakuntien toimesta esimerkiksi erikoissairaanhoidon käyttötaloudesta maksettujen maksuosuuksien kautta. Kuntayhtymät samoin kuin kunnatkin ovat rahoittaneet investointinsa siten, että velkaosuudet niiden taseessa ovat jääneet mataliksi. Näin ollen investointien omarahoitusosuus on ollut erittäin korkea suhteessa esimerkiksi yksityisiin investointeihin nähden. Kuntien talouden kannalta on kestäväntöntä, että pitkän aikavälin kuluessa rahoitettu kuntayhtymien omaisuus siirtyy vastikkeetta maakunnille samaan aikaan, kun kunnille itselleen jäävät vastattavaksi oman toiminnan ja rahoitusvastuiden yhteisvaikutuksen myötä muodostuneet velat. Esitetyssä mallissa kuntien vastuulle jää lakisääteisten kuntayhtymien purkaminen ja mikäli näissä on kattamattomia alijäämiä, kunnat joutuvat ne kattamaan purkamisen yhteydessä.

Kuntien sosiaali- ja terveystoimen irtaimen omaisuuden rooli suhteessa muihin siirtyviin omaisuuseriin on pienempi, mutta periaatteellisesti kuntien näkökulmasta yhtä ongelmallinen. On huomioitava, että irtaimen omaisuuden hankintatavat ja poistojen perusteet saattavat vaihdella eri kunnissa. Irtaimen omaisuuteen luetaan kuuluvaksi myös sosiaali- ja terveystoimen toimintaan liittyvät osakeomistukset, joiden siirtymisen ehdot tulee olla määriteltävissä ja neuvoteltavissa erikseen yleisestä linjauksesta poiketen. Toisin kuin lakisääteisten kuntayhtymien kohdalla kuntien omaisuuden siirtojen yhteydessä ei esitetä niihin kohdistuvien velkojen siirtämistä maakunnille. Esitystä voidaan tässä mielessä pitää kohtuuttomana ja se merkitsee merkittävää kunnallisen omaisuuden siirtoa valtionrahoitteisille maakunnille.

Kuntien sosiaali- ja terveystoimen kiinteistöjen jääminen kuntien omaisuudeksi edellyttää käyvän vuokratason käyttöä maakuntien kanssa tehtävissä vuokrasopimuksissa. Pääkaupunkiseudun muusta maasta poikkeava hintataso tulee huomioida jatkovalmistelussa. Erityisen ongelman muodostaa se, että esityksessä kiinteistöjen vuokraus on rajattu erittäin lyhyeksi. Esimerkkinä todettakoon, että Ara-rahoitteisen palvelulaitoksen rahoituksen maturiteetti on noin 40 vuotta. Tällaisiin kiinteistöihin ei voida soveltaa esitettyä noin neljän vuoden vuokrauskautta, koska se merkitsee kuntaomistajalle erittäin suurta taloudellista ja toiminnallista riskiä. Mikäli vuokrakautteen ei voida soveltaa normaaleja ja kunnan kannalta riskitöntä sopimusehtoa, maakunnan tulee lunastaa po. kiinteistöt käyvistä arvoistaan siirtymäajan vuokrauden aikana.

Kiinteistöjen ylläpidon edellyttämien investointien tekeminen kuntien toimesta edellyttää vuokralaisen pidempiaikaista sitoutumista kiinteistöjen käyttöön sekä kuntien riittävän rahoituksen turvaamista investointeihin. Pidemmällä aikavälillä tulee valmistella paikalliset ratkaisut mahdollistava toimintamalli, jossa kiinteistöt siirtyvät vastikkeellisesti ja käypiin arvoihin arvostettuina sote-kiinteistöjen omistamisesta ja ylläpidosta jatkossa keskitetysti vastaavalle taholle. Valmistelussa tulee huomioida myös muut kuin suoraomisteiset sote-kiinteistöt, joita on huomattava osa esimerkiksi Vantaan kaupungin nykyisistä sosiaali- ja terveystoimen toimitiloista.

Sairaanhoitopiirien kiinteistöistä, ainakin sairaaloista, osa on kuntayhtymän ja kuntien yhteisomistuksessa. Yhteisomistussuhde kunnan ja maakunnan tai palvelukeskuksen välillä tulee olla purettavissa. Kunnan tulee saada tällaisesta omaisuudesta käypä korvaus omaisuuden siirtyessä maakunnalle.

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupungit sekä Kirkkonummen kunta ovat käynnistäneet perus- ja erikoissairaanhoidon sekä sosiaalitoimen tietojärjestelmien integraation eli ns. Apotti-hankkeen. Hanke toteutetaan vuosien 2016 – 2021 aikana ja sen kustannusarvio on yli 400 milj. euroa. Sosiaali- ja terveysministeriö on omassa kannanotossaan syyskuun lopussa 2016 katsonut, että Apotti-hanke tulee olemaan yksi valtakunnallisista tietojärjestelmistä, joita tulee hyödyntää maakuntauudistuksen yhteydessä. Apotti-hanke on ainoa käynnissä oleva tietojärjestelmäprojekti, joka ottaa huomioon sosiaali- ja terveystoimen uudistuksessa tavoitteena olevan toiminnallisen integraation. Näin se jo lähtökohdiltaan vastaa valtioneuvoston asettamia strategisia päämääriä.

Apotti-hanke on kilpailutettu siten, että sen piiriin voidaan myöhemmin liittää kaikki Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin kuuluvat kunnat kuntayhtymä mukaan lukien. Siten Apotti-hanke on alun alkaen nähtävä Uudenmaan maakunnan hankkeena eikä sen tämän hetkisten osakkaiden sopimana hankkeena. Apotti-hankkeen yhteydessä tehdyt yhtiö- ja rahoitusjärjestelyt mahdollistavat hankkeen joustavan siirron tulevaan maakuntaan. Tämä on otettu huomioon myös toimittajan kanssa tehdyissä sopimuksissa.

Apotti-hanke tulisi siirtää heti lausunnolla olevien lakien tultua voimaan perustettavalle Uudenmaan maakunnalle siten, että maakunta lunastaisi hankkeen osakaskuntien osakkeet näiden siihen mennessä maksamien maksujen ja yhtiön pääomittamisen käytettyjen varojen määrästä tai vaihtoehtoisesti tulisi hyväksyä se, että Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri lunastaa edellä olevin ehdoin osakaskuntien osakkeet itselleen, jolloin Apotti-hanke siirtyy maakuntaan lakisääteisistä kuntayhtymistä sovituin perustein.

Apotti-hankkeen hankesuunnitelman mukainen käyttöönotto tapahtuu vuoden 2018/2019 vaihteessa. Osakaskunnat eivät siis hyödy hankkeesta lainkaan ennen maakuntauudistuksen voimaantulusta. Hankintasopimuksen mukaan ne kuitenkin ovat vastuussa syntyneistä kustannuksista siirtohetkeen saakka. Kun lisäksi omistajakunnat tällä hetkellä maksavat voimassa olevien tietojärjestelmien käyttö- ja kehittämiskulut, heille syntyy kaksinkertainen kustannusrasite muihin Uudenmaan kuntiin nähden. Tästä syystä on perusteltua Uudenmaan kuntien keskinäinen yhdenvertaisuus huomioon ottaen hyväksyä Apotti-hankkeen siirto edellä olevien periaatteiden mukaisesti. Siirtohetkestä lähtien nykyiset omistajakunnat vastaisivat syntyvistä kustannuksista

samanarvoisesti ja edustamiensa peruspääomaosuuksien suhteessa Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirille aiheutuneista kuluista.

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

Omaisuusjärjestelyt lakisääteisten kuntayhtymien ja maakunnan välillä sekä kuntien ja maakuntien välillä tulee toteuttaa käypiin arviokirjoihin perustuviin velattomiin arvoihin. Tämä mahdollistaa kuntien kohdalla sen, että ne voivat sopeuttaa erityisesti niiden jäljelle jäävää tasetta ja siellä olevia pitkäaikaisia velkoja vastaamaan supistuvien (puolittuvien) tulojensa mukaista tilannetta. Tällä toimenpiteellä voidaan lieventää kuntien kriisiytymistä sekä varmistaa niiden rahoituksen saatavuus verorahoituksen supistuessa.

Irtaimen omaisuuteen luetaan kuuluvaksi myös sosiaali- ja terveystoimen toimintaan liittyvät osakeomistukset, joiden siirtymisen ehdot tulee olla määriteltävissä ja neuvoteltavissa erikseen päälinjauksesta poiketen. Pääkaupunkiseudun muusta maasta poikkeava kiinteistöjen hintataso tulee huomioida jatkovalmistelussa.

Kuntien sosiaali- ja terveystoimen kiinteistöjen jääminen siirtymävaiheessa kuntien omaisuudeksi edellyttää käypään arvoon perustuvan vuokratason käyttöä maakuntien kanssa tehtävissä vuokrasopimuksissa. Kiinteistöjen ylläpidon edellyttämien investointien tekeminen kuntien toimesta edellyttää vuokralaisen pidempiaikaista sitoutumista kiinteistöjen käyttöön sekä kuntien riittävän rahoituksen turvaamista ko. Investointeihin siirtymävaiheessa. Pidemmällä aikavälillä tulisi valmistella paikalliset ratkaisut mahdollistava toimintamalli, jossa kiinteistöt siirtyvät vastikkeellisesti sote-kiinteistöjen omistamisesta ja ylläpidosta jatkossa keskitetysti vastaavalle taholle. Valmistelussa tulee huomioida myös muut kuin suoraomisteiset sote-kiinteistöt, joita on huomattava osa esimerkiksi Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimen toimitiloista.

23. Voimaannpanolain 41 §:ssa säädettäisiin kunnan tuloveroprosentista vuosina 2019 – 2021.

Pidätkö veronmaksajien yhdenvertaisen aseman näkökulmasta perusteltuna, että kuntien veroprosentteja esitetään rajoitettavaksi kolmen vuoden määräajaksi?

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

Vuonna 2016 koko maan kuntien kunnallisveroprosenttien vaihteluväli on 16,50 – 22,50, tiiviin pääkaupunkiseudun kaupunkien veroprosenttien vaihteluväli on 16,50 – 19,00.

Maakuntauudistukseen liittyviä veroratkaisuja tulee arvioida kokonaisuutena myös tulevat rahoituspaineeet huomioiden. Esimerkiksi pääkaupunkiseudun kaupunkien veloitteet aiemmista investoinneista sekä tulevien seudun jatkuvan kasvun aiheuttamien investointien rahoituspaineeet tulee huomioida uudistuksessa myös yksittäisen veronmaksajan näkökulmasta.

Kuntasektori on koko 2000-luvun velkaantunut voimakkaasti, mikä on osoitus rakenteellisesta rahoituksen alijäämäisyydestä. Näin ollen kuntien nykyistä rahoitusasemaa ei voi pitää lähtökohtaisena tasapainotilana maakuntauudistuksessa. Investointien rahoituspaineeet keskittyvät erityisesti suurimmille kaupunkiseuduille.

Sosiaali- ja terveystoimen järjestämis-, tuottamis- ja rahoitusvastuun siirtyessä lakiesitysten mukaan maakunnille tai valtiolle, tasoittuvat jäljelle jäävien kuntien väliset kustannuserot olennaisesti. Kun kuntien tulopohjaa leikataan kunnallisveron, yhteisöveron ja valtionosuuksien osalta, tulee varmistaa, että kunnat uudessa roolissaan ovat tulopohjaltaan riittävän vahvoja jäljelle jäävien tehtävien hoitamisen näkökulmasta.

Jäljelle jäävien kaupunkien investointien rahoitus muodostuu haasteelliseksi johtuen verotulo- ja kokonaisrahoituksen volyymien olennaisesta laskemisesta. Lainapääomien jäädessä ennalleen kaupunkien suhteellinen velkaantuneisuus kaksinkertaistuu, millä on vaikutuksia myös kaupunkien asemaan rahoitusmarkkinoilla. Lakiluonnosten yhteydessä esitetyissä laskelmissa on tasapainotarkastelua tehty nykyisten poistotasojen suhteen, mikä ei anna oikeaa kuvaa pääkaupunkiseudun kaupunkien investointien rahoitustarpeista ja jo toteutettujen investointien vaikutuksista tulevana vuosina. Suurten kaupunkien tulee kyetä vastaamaan kasvun ja elinvoiman kehittämisen rahoittamisesta lähes nykytasojen investointien kautta. Näin ollen kuntien rahoituksen uudistamisessa suurten kaupunkien verotulotasaustavastuuta ei tule kasvattaa nykyisestä.

Kuntien verotusoikeuden määräaikainenkin rajaaminen on ongelmallista muun muassa kunnallisen itsehallinnon toteutumisen sekä kuntien rahoitusmarkkina-aseman ja rahoittajien saatavuuden näkökulmista. Jäljelle jäävien kuntien on siirtymäaikana ja sen jälkeenkin rahoitettava tavalla tai toisella lakisääteiset palvelut ja toiminnot sekä olemassa olevat velvoitteensa.

Verokaton asettaminen voi joissain kunnissa johtaa lainakannan kasvattamiseen verokaton voimassaolon aikana, sekä asettaa paineita verojen korottamiseen rajoitusajan jälkeen, mikä on ristiriidassa sen tavoitteen kanssa, että kokonaisveroaste ei nouse. Valtioneuvoston esitys lähtee siitä, että kuntien tulisi ensisijaisesti kattaa siirtymäkauden aikana syntyvät lisäkulunsa vieraan pääoman määrää lisäämällä ja vasta sen jälkeen, mikäli tämä ei ole mahdollista, korottaa kunnallisveroa esitettyä verokattoa enemmän. Kun lähtökohtana sekä maakunta- että sosiaali- ja terveystoimen uudistuksille on pidetty julkisen velan ja kestävyysvajeen supistamista, valtioneuvoston esitys on sen itsensä asettaman tavoitteen kanssa ristiriitainen ja taloudellisesti kestämaton. Uudistuksen ongelmana on se, että se kohtelee kuntia eriarvoisesti niin, että ne kunnat, jotka ovat kyenneet sopeuttamaan sosiaali- ja terveystoimen menojaan alle valtakunnallisen keskiarvon, ovat tässä uudistuksessa häviäjiä, jolloin näiltä leikataan tuloja enemmän kuin menoja ilman, että kyseistä eroa kompensoitaisiin esimerkiksi valtionosuuksien kautta. Muutokset kuntien veroprosenteissa esimerkiksi merkittävien investointien rahoittamiseksi ovat jatkossa suhteellisesti huomattavasti nykyistä suuremmat.

24. Voimaannpanolain 42 §:n mukaan maakunnan on perustettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain tarkoittamat maakunnan palvelulaitoksen tytäryhtiöt, jotka tuottavat lailla erikseen säädetyn laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvia palveluita siten, että yhtiöittäminen on toteutettu 31.12.2020. Onko esitetty siirtymäaika riittävä maakunnan yhtiömuotoisen tuotannon organisoimiseksi?

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

Uudistuksen aikataulu on liian tiukka. Siirtymäaika tulisi olla pitempi, noin 3-5 vuotta. Yhtiöittämisvelvoite ehdotetussa muodossaan ei ole toimiva. Yhtiöiden perustamiseen, niiden pääomittamiseen sekä käyttöpääoman turvaamiseen liittyvistä yksityiskohdista samoin kuin niiden organisoitumiseen ja johtamiseen liittyvistä ongelmista on annettu perusteltu vastaus edellä tässä kyselyssä. Yhtiöittämisen toteuttaminen ei ole mahdollista esitetyllä tavalla.

Pääkaupunkiseudun kaupunkien sote-organisaatiot ovat maan suurimpia, samoin kuin niiden edellyttämät tukipalveluorganisaatiot. Pääkaupunkiseudun sote-organisaatioiden integroiminen maakuntaan ja siihen liittyvä yhtiöittäminen edellyttävät riittävää siirtymäaikaä esimerkiksi tukipalvelujen järjestämisen ja tietojärjestelmien yhdenmukaistamisen johdosta.

Vaikutusta on myös sillä miten valinnanvapauden piiriin siirtyy palveluja, joka ei ole vielä tiedossa.

25. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaannpanolaista.

—

Kysymykset maakuntien rahoituslaista

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

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

Voimakas rahoituksellinen riippuvuus valtiosta on muut ohjausmekanismit ja toiminnan reunaehdot huomioiden ongelmallista maakuntien itsehallinnon toteutumisen näkökulmasta. Oikeudenmukaista olisi ollut toteuttaa verotusuudistus jo samassa yhteydessä.

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

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

Uudistuksen ensi vaiheessa maakuntien rahoituksen on määrä perustua toteutuneiden sote-palveluiden kustannusten nykytasoon. Näin ollen haasteita saattavat muodostaa lähinnä se, onko siirtymäaika rahoituksen muutokselle laskennalliseen, tarveperusteiseen järjestelmään riittävä rakenteiden uudistamiseksi vastaavasti. Lisäksi siirtymävaiheessa aiheutunee huomattavia kustannuksia muun muassa perustettavien palveluyhtiöiden pääomittamisesta sekä niiden

käyttöpääoman turvaamisesta, tietojärjestelmien yhdenmukaistamisesta ja henkilöstön palkkojen harmonisoimisesta sekä mahdollisesti myös palveluverkkomuutoksista.

Pidemmällä aikavälillä maakuntien rahoituksen haastaa menokasvujen rajaaminen laskennalliseen, palvelujen kustannuskehitystä kuvaavaan indeksiin (nk. maakuntaindeksi) perustuen. Järjestävästä tahosta riippumatta ovat sosiaali- ja terveystoimen palvelut jatkossakin pitkälti lakisääteisiä. Kasvavan palvelutarpeen yhdistyminen rahoituksen niukkuuteen edellyttää näin ollen myös maakunnilta tavoitteellista johtamista ja kokonaisuuden hallintaa. Lähtökohtaisesti esitetyssä mallissa otetaan kantaa ainoastaan maakuntien käyttötalouteen ja siihen liittyvään ohjaukseen. Maakuntien investointitalous – vaikka se tullaan jatkossa hoitamaan pääasiallisesti valtiomisteisten palvelulaitosten kautta – puuttuu tarkastelusta lähes kokonaan. Mallissa ei oteta kantaa siihen, miten käyttötalous ja investointitalous maakuntatasolla tullaan tasapainottamaan. Esimerkiksi kasvavat investointitalouden aiheuttamat poistot tulevat kaventamaan käyttötaloudessa palvelutuotantoon osoitettua määrärahaa, mikäli esitetty maakuntaindeksi ei tältä osin jousta tai se määritellään liian kategorisesti.

Esityksen mukaisesti maakunnat pääsisivät aloittamaan ns. puhtaalta pöydältä, kun lakisääteisten kuntayhtymien omaisuuserät sekä kunnista siirrettävä irtain omaisuus siirtyisivät maakunnille vastikkeetta. Esitys ei ratkaise syntyvien palveluyhtiöiden käyttöpääomaan liittyvää ongelmaa ja siten esitys on lähtökohdiltaan virheellinen. Viittaamme aikaisemmin tässä lausunnossa mainittuun tältä osin.

Uudistuksessa kunnille ovat jäämässä nykyisen toiminnan laajuuteen perustuvat lainapääomat huolimatta rahoitusvolyymin puolittumisesta. Tämä on suuri haaste esimerkiksi Vantaan tyyppiselle kasvukeskukselle, joka on investoinut viime vuosina vahvasti seudullisesti ja valtakunnallisestikin merkittäviin infrahankkeisiin lainapääomaansa samalla kasvattaen.

Maakuntien rahoitus muodostuu suorasta valtionrahoituksesta sekä asiakasmaksuista, joiden perusteita myös valtio määrittelee. Näin ollen maakuntien omat vaikutusmahdollisuudet tulopohjaansa ovat varsin rajalliset, mikä on ongelmallista maakuntien itsehallinnollisuuden näkökulmasta. Maakuntien haasteena on sopeuttaa lakisääteisten palvelujen menot rakenteita uudistamalla ja tuottavuutta kasvattamalla vastaamaan kohti laskennallisuuteen ja tarveperusteisuuteen asteittain etenevää rahoitusjärjestelmää.

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

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

Rahoitusmalli ei saa lisätä maakuntien välistä tulojen uudelleen jakoa. VM:n koelaskelmien mukaan esitetyt painokertoimet luovat tilanteen, jossa Uusimaa menettää uudistuksessa vuoden 2016 lähtötaosta laskien noin 150 miljoonaa euroa.

Rahoitusjärjestelmän tulisi kannustaa tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen eikä pelkästään muodollisten johtamisrakenteiden toteuttamiseen. Jatkossa on löydettävä mittarit, jotka linkittävät tehdyt toimenpiteet ja kansalaisten parantuneen hyvinvoinnin yhteen.

Pääkaupunkiseutu muodostaa vahvasti kasvavan alueen ja poikkeaa muusta maasta erityishaasteiltaan. Erityishaasteena on suuret investointipaineet, segregatio ja vieraskielisen väestön suuri ja kasvava osuus. Rahoitusmallin jatkovalmistelussa tulee huomioida, että 1 % osuus tarvetekijöissä vieraskielisten perusteella ei ole mitenkään riittävä. Vieraskielisten osuus tulee kasvamaan Uudellamaalla lähivuosikymmeninä noin 28 %:n osuuteen väestöstä. Myös väestön voimakas kasvu Uudellamaalla sekä työttömien määrä vaikuttavat palvelutarpeisiin, jotka tulisi ottaa huomioon kokonaisrahoituksessa.

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

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

Viiden vuoden siirtymäaika toteutuneisiin kustannuksiin perustuvasta rahoituksesta tarveperusteiseen rahoitukseen voi muodostua haasteelliseksi. Kyseessä on poikkeuksellisen laaja julkisen hallinnon ja palvelujen uudistus, jonka mittakaava esimerkiksi pääkaupunkiseudulla on todella suuri. Uusien organisaatioiden toiminnan käynnistäminen, rakennemuutosten toteuttaminen ja tuottavuushyötyjen saavuttaminen vievät aikaa.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen valtakunnalliselle kokonaisrahoitukselle asetetut tavoitteet ovat haastavia ottaen huomioon tulevan palvelutarpeen voimakkaan kasvun valtakunnallisesti sekä palvelujen lakisääteisyyden.

Esityksen mukaan maakuntien rahoitus perustuisi siirtymäkauden jälkeen 90-prosenttisesti tarve- ja olosuhdetekijöihin.

30. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista.

Valinnanvapauden toteutuminen ja monikanavarahoituksen purkaminen vaikuttavat merkittävästi maakuntien rahoitusjärjestelmän lopulliseen muotoon ja maakuntien kykyyn suoriutua lakisääteisistä tehtävistä.

Kysymykset muista lakiluonnoksista

Maakuntajakolaki

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

- a. kyllä (avotila)

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

32. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntajakolaista.

—

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus

33. Ovatko valtionosuusjärjestelmään esitetyt, sote-uudistuksesta aiheutuvien merkittävien kuntakohtaisten muutosten lieventämiseksi esitetyt tasausjärjestelyt ja muut muutokset hyväksyttäviä ja riittäviä (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 24 §, 27§ 27 b§ ja 55§)?

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

Ongelmallista pääkaupunkiseudun kaupunkien kannalta on myös siirtymä verotuloista suhteellisesti aiempaa suurempaan valtionrahoitukseen, sillä tähän mennessä pääkaupunkiseudun kaupungit ovat kattaneet suuren osan menoistaan omilla verotuloillaan ja valtionrahoituksen osuus on ollut pieni. Tarkasteltaessa tehtävien siirron tulo- ja meno vaikutuksia sellaisinaan, siirtyy pääkaupunkiseudun kaupungeilta huomattavasti enemmän tuloja kuin menoja. Muutoksia kuntien uudessa rahoitusjärjestelmässä tasattaisiin valtionosuuksien verotulotasauksen lisäksi kuntien rahoitusta tehtävien järjestämisvastuun siirrosta aiheutuvien taloudellisten vaikutusten rajoittamistasauksen sekä valtionosuusjärjestelmämuutostasauksen kautta.

Maakuntauudistukseen liittyviä verorahoituksen ratkaisuja tulee arvioida kokonaisuutena myös tulevat rahoituspainet huomioiden. Valtionosuusjärjestelmän uudistamisessa tulee huomioida Uudellamaalla erityisesti suurien kaupunkien velvoitteet aiemmista investoinneista ja myös muut erityishaasteet kuten vieraskielisen väestön jatkuva ja voimakas kasvu.

Kuntasektori on koko 2000-luvun velkaantunut voimakkaasti, mikä on osoitus rakenteellisesta rahoituksen alijäämäisyydestä. Näin ollen kuntien nykyistä rahoitusasemaa ei voi pitää lähtökohtaisena tavoitteellisenä tasapainotilana maakuntauudistuksessa. Investointien rahoituspainet keskittyvät erityisesti suurimmille kaupunkiseuduille.

Kun kuntien tulopohjaa leikataan kunnallisveron, yhteisöveron ja valtionosuuksien osalta, tulee varmistaa, että kunnat uudessa roolissaan ovat tulopohjaltaan riittävän vahvoja jäljelle jäävien tehtävien hoitamisen näkökulmasta. Suurten kaupunkien suhteellista osuutta tasausjärjestelmän rahoittamisessa ei voi kasvattaa nykyisestä. Valtionosuuksien verotulotasauksen määrä tasausrajan ylittävältä osalta on 15 prosenttia, mutta toisaalta maksettavan verotulotasauksen ylittäessä leikattavan verotulotasauksen vähennetään nettosumma kaikkien kuntien valtionosuuksista väestöosuuden suhteessa. Myös kiinteistöveron osittainen palauttaminen valtionosuuksien verotulotasausjärjestelmän piiriin on epätarkoituksenmukaista pääkaupunkiseudun kaupunkien tulorahoituksen muodostumisen ja erityishaasteiden näkökulmista.

Maakunta- ja sote-uudistusesityksen mukaan suurten kaupunkien rahoitusvolyyymi puoliintuisi, mutta investointitarpeet pysyisivät ennallaan. Pääosa esimerkiksi Vantaan kaupungin investoinneista kohdistuu päiväkotij- ja koulutiloihin. Voimakkaan väestönkasvun tilanteessa kaupungin täytyy investoida päiväkoteihin ja kouluihin, mutta väestönkasvun verotulohyöty seuraa vasta viiveellä. Kun kunnallisveron osuus kuntien tulopohjasta esityksen mukaan pienentyisi, seuraa verotulojen kehitys entistä heikommin väestönkasvun aiheuttamia investointeja.

Rahoitusjärjestelmän kannustavuudesta tulee pitää huoli. Tämän suhteen esityskokonaisuudessa on ongelmallista muun muassa työpaikkaomavaraisuuden kriteerin poistaminen peruspalvelujen valtionosuuksista sekä pääkaupunkiseudun kaupunkien rahoituksen painopisteen siirtyminen omasta verotulorahoituksesta kohti suhteellisesti suurempaa riippuvuutta valtionrahoituksesta erilaisten siirtymätasauksen kautta. Esitettyssä valtionosuusjärjestelmässä ns. siirtymätasaukset on esitetty määräaikaisiksi. Kuntien tulevan talouden sopeuttamisen kannalta näin merkittävän muutoksen yhteydessä tulee kyetä tekemään pysyvät ja ennakoitavat ratkaisut valtionosuusjärjestelmän jatkuvuudesta. Samoin valtionosuusjärjestelmän siirtymätasauksia koskevat laskelmat tulee päivittää vastaamaan siirtohetken ja siitä eteenpäin vallitsevaa tilannetta. Nyt laskelmat on koelaskettu vuoden 2014 tietoihin pohjautuen, mitkä ovat viisi vuotta vanhoja siirtohetkellä. Esimerkiksi pääkaupunkiseudun kuntien merkittävät yhteiskunnalliset investoinnit kuten Kehärata Vantaalla ja Länsimetro Espoossa ja Helsingissä eivät ole nyt lainkaan mukana laskentapohjissa.

34. Ovatko valtionosuuskriteerit (ml. uusi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen -kriteeri) sekä niiden painotukset perusteltuja (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, luku 2 sekä luonnos valtioneuvoston asetukseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 3 §)?

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

Lakiesityksen mukaan työpaikkaomavaraisuuden osuus ollaan jättämässä pois peruspalvelujen valtionosuuksista. Työpaikkaomavaraisuus tulisi säilyttää edelleen valtionosuusjärjestelmän osana kuntien tehtäväkentän painottuessa maakunta- ja sote-uudistuksen myötä jatkossa nykyistäkin enemmän elinvoiman kehittämiseen.

Työttömyyskriteeri ollaan sisällyttämässä esityksessä peruspalvelujen valtionosuuden lisäosiin, koska kunnilla ei ole työttömyyden hoitoa koskevia valtionosuustehtäviä ja sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvät tehtävät siirtyvät maakunnalle. Mikäli työttömyyskriteeri sisällytetään valtionosuuden lisäosiin, tulee sen perustua työttömien absoluuttiseen määrään, joka tuo haasteita erityisesti suurissa kaupungeissa.

Vieraskielisen väestön kasvava osuus tuo haasteita ja sen painoarvoa tulisi vahvistaa.

35. Vapaamuotoiset huomiot hallituksen esityksen valtionosuuskokonaisuudesta.

Väestön keskittyminen pääkaupunkiseudulle, suuret investointitarpeet, vieraskielisen väestön voimakas kasvu sekä työttömien henkilöiden suuri määrä tarkoittavat kasvavia palvelu- ja rahoitustarpeita, jotka tulisi ottaa huomioon seudun julkisen sektorin järjestämien palvelujen kokonaisrahoituksen tasossa. Pääkaupunkiseudun kaupunkien nykyinen rahoituksen taso on turvattava olemassa olevien velvoitteiden ja tulevan kasvun edellyttämien investointien rahoittamiseksi.

Rahoitusjärjestelmän kannustavuudesta tulee pitää huoli. Tämän suhteen esityskokonaisuudessa on ongelmallista muun muassa kuntien yhteisöverojen leikkaaminen, työpaikkaomavaraisuuden poistaminen peruspalvelujen valtionosuuksista sekä pääkaupunkiseudun kaupunkien rahoituksen painopisteen siirtyminen omasta verotulorahoituksesta kohti suhteellisesti aiempaa suurempaa riippuvuutta valtionrahoituksesta erilaisten siirtymätasausten kautta. Lisäksi on huomioitava epävarmuustekijät, jotka tulevat siirtymätasauksen määräaikaisuudesta.

Verotus

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

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

Tuloverotuksen osalta on valittu linjaksi nykyisen verojärjestelmän muokkaaminen, mikä on tarkoituksenmukaista muutosten vaikutusten hallinnan kannalta verrattuna laajempaan verotusjärjestelmän uudistamiseen tai erillisen valtion lisäveron vaihtoehtoihin.

Jatkossa kuntien kunnallisveroprosentit ovat uudistuksen myötä huomattavasti nykyistä alhaisemmalla tasolla, mistä johtuen esimerkiksi verovähennysten muutokset vaikuttavat jatkossa suhteellisesti huomattavasti nykyistä enemmän. Jatkossa kunnallisveroon tehtävien vähennysten osuutta ei voi kasvattaa, vaan tulee pyrkiä yksinkertaistamaan ja selkeyttämään verotusjärjestelmää sekä saattamaan kunnallisveroprosentit ja efektiiviset kunnallisveroprosentit nykyistä lähemmäksi toisiaan.

Kiinteistöveron osittainen palauttaminen valtionosuuksien verotulotasausjärjestelmän piiriin sekä kuntien yhteisövero-osuuden leikkaaminen ovat ongelmallisia pääkaupunkiseudun erityishaasteiden kuten pääkaupunkiseudun kaupunkien jatkuvan, voimakkaan kasvun edellyttämien investointien rahoittamisen näkökulmasta. Yhteisövero-osuuden leikkaaminen sekä työpaikkaomavaraisuuden kriteerin poistaminen valtionosuusjärjestelmästä ovat ristiriidassa kuntien jatkossa entistä enemmän elinvoiman kehittämiseen keskittyvän roolin kanssa. Kuntien rahoitusjärjestelmän selkeydestä ja kannustavuudesta tulee huolehtia varmistamalla verotulojen mahdollisimman suuri rooli kuntien tulonmuodostuksessa. Verotulorahoituksen osuuden pieneneminen sekä valtionrahoituksen osuuden kasvaminen erilaisten tasausmekanismien kautta on ongelmallista pääkaupunkiseudun kaupunkien näkökulmasta.

37. Vapaamuotoiset huomiot verolaeista.

Siirtymävaiheessa tulee varmistaa, ettei omaisuuserien järjestelyjen yhteydessä muodostu osapuolille epätarkoituksenmukaisia veroseuraamuksia.

Kunnallisveron määrittelytavan muuttaminen siten, että vuodesta 2022 alkaen kunnat ilmoittaisivat tuloveroprosentin prosenttiyksikön kymmenyksen tarkkuudella nykyisen neljännesprosenttiyksikön tarkkuuden sijaan, on kannatettavaa. Jatkossa muutokset kunnallisveroprosenteissa ovat kunnallisveroprosenttien leikkaamisen myötä suhteellisesti huomattavasti nykyistä suurempia.

Henkilöstö ja eläkkeet

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

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

Edunvalvonnan hoitaminen KT:n kautta ja KT:n aseman muutos on perusteltua. Kunta-alan työmarkkinaosapuolten täytyy kuitenkin sitoutua kehittämään kunnallisia virka- ja työehtosopimuksia siten, että virka- ja työehtosopimukset mahdollistavat kuntien jäljelle jäävien ja uusien tehtävien hoitamisen tuloksellisesti ja tarkoituksenmukaisesti.

39. Onko eläkkeiden rahoittamisesta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?

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

Maakunnan ja sen palvelulaitoksen kuuluminen KEVA:n eläkejärjestelmän piiriin on välttämätöntä koko kunnallisen eläkejärjestelmän kestävyyskannalta. Maakuntien konserniyhtiöiden mahdollisuus hoitaa eläkevakuuttamisensa KEVA:ssa on samasta syystä perusteltua. Ehdotettu maakunta- ja sote-uudistus on toteutuessaan historiallisen suuri muutos kunnallishallinnossa. Uudistuksen seurauksena erittäin suuri osa KEVA:n eläkevakuutuksen piirissä olevasta henkilöstöstä voi siirtyä yksityisiin yrityksiin ja toiseen eläkejärjestelmään. Uudistuksessa tulee huolehtia siitä, että KEVA:n piirissä olevien eläkkeiden rahoitus ei vaarannu maakunta- ja sote-uudistuksesta ja mahdollisesta eläkejärjestelmän vaihtumisesta johtuen.

Uudistuksesta seuraavat vaikutukset kunnallisen eläkejärjestelmien rahoitukselle tulee korjata toimivalla siirtymämaksulla, jotta kuntien ja maakuntien eläkemaksujen kokonaismäärä ei kasvaisi. Siirtymämaksusta olisi säädettävä samassa yhteydessä valinnanvapautta koskevan lainsäädännön kanssa. Siirtymämaksua maksaisi se eläkejärjestelmä, jonka markkinaosuus on kasvanut lähtötilanteesta. Esitetty malli olisi voimassa 25 vuotta valinnanvapauden voimaantulosta.

Ehdotus ei sisällä muutoksia nykyisen varhaiseläkemenoperusteisen (varhe) maksun määräytymistapaan tai tasoon. Tämä tarkoittaa sitä, että kunnan maksettavaksi tulee varhaiseläkemenoperusteisia maksuja maakuntien, maakuntien palvelulaitosten ja maakuntien yhtiöiden palvelukseen siirtyneistä henkilöistä vielä sen jälkeen, kun liikkeen luovutus on tapahtunut. Kunnalle, joka kunnallisen eläkejärjestelmän mukaan lasketaan suurtyönantajaksi, voi aiheutua kohtuuton taloudellinen haitta tilanteessa, jossa maakunta, maakunnan palvelulaitos tai maakunnan yhtiö laiminlyö varhaisen tuen toimenpiteet ja aiheuttaa siten henkilöstön tarpeettomia työkyvyttömyyseläkkeitä. Laissa tulisi säätää vain kahden vuoden siirtymäajasta, jonka jälkeen maksuista vastaisi uusi työnantaja.

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

—

Uudistuksen vaikutukset

41. Miten arvioitte uudistuksen vaikuttavan oman taustaorganisaationne asemaan? Avotila

Esitettyssä muodossa toteutuessaan uudistus heikentää olennaisesti Vantaan kykyä vastata jäljelle jäävistä velvoitteistaan, kykyä rahoittaa vapaaehtoisia palveluja sekä erityisesti kykyä investoida nykyisessä määrin kaupungin ja sen infrastruktuurin ml. liikennejärjestelmän kehittämiseen. Veropohjaltaan vahvan kaupungin verorahoitusta leikataan voimakkaasti, lähtökohtaisesti enemmän kuin kaupungilta poistuisi sote-menoja. Erilaisten tasausmekanismien kautta muutoksia tasataan, mutta lopputuloksena on joka tapauksessa suurempi riippuvuus valtionrahoituksesta. Omien verotulojen rooli ja sitä myötä rahoitusjärjestelmän kannustavuus heikkenee.

Kuntien rahoitusta koskevien uudistusten laskelmissa on lähtökohtaisena tasapainotilana pidetty tilannetta, jossa kuntien valtionosuuksia on vuodesta 2012 laskien leikattu vuositasolla noin 2 miljardilla eurolla ja jossa kunnat ovat velkaantuneet voimakkaasti koko 2000-luvun ajan – viime vuosina 1–2 miljardin euron vuositahdilla.

Uudistus tarkoittaa toteutuessaan kaupungin rahoituksen ja budjettivolyymien puoliintumista nykytilanteeseen verrattuna. Velkapääoma jää ennalleen, jolloin siihen liittyvän korkoriskin merkitys kasvaa entisestään. Lisäksi on huomattava, että kaupungin peruspalvelujen investointitarpeet eivät juurikaan alene, sillä sosiaali- ja terveystoimen investoinnit ovat muodostaneet vain pienen osan kaupungin vuotuisista kokonaisinvestoinneista. Väestönkasvun jatkuessa voimakkaana korostuvat niiden edellyttämien investointien rahoitushaasteet entisestään kaupungin oman verorahoituksen roolin pienentyessä.

Kuntien itsehallinto kaventuu uudistuksen myötä merkittävästi. Muutos on erityisen suuri haaste johtamiselle. Johtamisen näkökulmasta muutos on voimakasta ja siihen kuuluu yllätyksellisyys, pirstaleisuus ja hallitsemattomuus. Muutos rikkoo kunnissa eri toimialojen keskinäisen toimivan yhteistyön asukkaiden terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi.

Rajapinta kuntiin jäävien terveyden edistämisen palvelujen ja maakunnan välillä jää epäselväksi lakiesityksessä. Pahimmassa tapauksessa tämä saattaa johtaa siihen, että kunta joutuu kilpailuneutraliteettia koskevien säännösten perusteella yhtiöittämään palvelut, jotka kuuluvatkin

valinnanvapauden piiriin. Tämä lisää kunnan taloudellista riskiä merkittäväällä tavalla. Esimerkiksi maahanmuuttajien määrän kasvaessa sosiaali- ja terveystaloudellisten ja kuntien kotouttamistoimien saumaton yhteistyö on tärkeää.

Hyvinvointia ja terveyttä edistetään usein myös kunnan ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyönä. Motivaatio tukea kuntien toiminta-avustusten turvin toimivia paikallisia yhdistyksiä ja järjestöjä saattaa heiketä, kun sosiaali- ja terveystaloudellisten järjestämisvastuu siirtyy maakunnalle.

Rajapinnat kunnan ja maakunnan sekä kunnan ja valtion välillä jäävät esityksessä epäselviksi.

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

Maakuntien taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistään ovat voimakkaasti riippuvaisia valtion palveluja ja niiden rahoitusta koskevista päätöksistä. Siirtymävaiheessa maakunnille turvataan toteutuneita kustannuksia vastaava rahoituksen taso, mutta jo tässä vaiheessa haasteeksi muodostuvat väistämättä syntyvät siirtymävaiheen kustannukset muun muassa toiminnan käynnistämiseen ja niihin liittyviin yhtiöittämissiin, henkilöstön palkkaharmonisointiin ja tietojärjestelmien yhdenmukaistamiseen liittyen.

Siirtymävaiheen jälkeen maakuntien rahoitus siirtyy asteittain kohti laskennallista, tarveperusteista rahoitusmallia. Lisäksi rahoituksen tason muutoksia rajaavat kokonaisuudistukselle asetetut taloustavoitteet sekä menokehityksen sitominen nk. maakuntaindeksiin. Palvelutarpeen kasvuun vastaaminen, rakenteellisten uudistusten riittävä toteuttamisnopeus sekä velvoitemuutosten rahoittaminen voivat muodostua haasteelliseksi maakuntien rahoituksen kannalta. Lisäksi Uudenmaan muusta maasta poikkeava mittakaava asettaa suuria haasteita massiivisen kokonaisuuden tulokselliselle johtamiselle.

Uudistuksen tuki

43. Mihin aiheisiin liittyvää valtakunnallista tukea katsotte tarvitsevanne sote- ja maakuntauudistusten alueelliseen toteutukseen?

- a. sote-integraatio
- b. talous
- c. hallinto ja johtaminen
- d. omaisuusjärjestelyt
- e. tietohallinto ja ICT
- f. viestintä ja osallisuus
- g. henkilöstösiirrot
- h. palvelutarpeen arviointi, tilaaminen
- i. muuta, mitä?

Muut kysymykset

44. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

Maakuntauudistus merkitsee toteutuessaan kuntien aseman merkittävää muutosta. Maakuntauudistus ei tuo itsehallinnollisia alueita vaan ne ovat valtion voimakkaassa ohjauksessa. Uudistus merkitsisi merkittävää tulonsiirtoa Uudeltamaalta muihin maakuntiin, eikä voi olla pääkaupunkiseudun kasvun ja kehityksen turvaamiseksi perusteltua.

Keskeiset lait, kuten valinnanvapautta koskeva laki ja valtion aluehallinnon siirtoa koskeva lakiesitys eivät ole olleet tiedossa lausunnonantajalla. Tästä syystä tuleekin olla vielä mahdollisuus tarkentaa tämän lausunnon sisältöä vielä kun kaikki uudistukseen oleellisesti liittyvät lakiesitykset ovat tiedossa.

45. Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.

Esityksessä uudeksi hankintalaki on esitetty kansallisesti huomattavasti tiukennettavaksi sidosyksiköitä koskevaa säännöstä. Esityksen mukaan sidosyksikkö voisi myydä muille kuin omistajille korkeintaan 5 % ja kuitenkin enintään 500 000 euroa yhtiön liikevaihdosta. EU:n direktiivistä tuleva raja on 20 % eli selvästi korkeampi. Hankintalakiin tulisi sisällyttää määräys siitä, että sidosyksikön ulosmyynnin rajaksi niille palveluille, joita kunnan omistama yhtiö toteuttaa maakunnalle tai päinvastoin, asetettaisiin EU:n direktiivin mukainen 20 %. Tällä turvattaisiin niiden tukipalveluita sosiaali- ja terveystoimelle tuottavien kunnallisten yhtiöiden inhouse -asema erikseen sovittavaksi siirtymäkaudeksi ja samalla varmistettaisiin niille riittävä sopeuttamisaika esimerkiksi henkilöstön osalta.