

HE 15/2017 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä vastinetta asiantuntijalausunnoista, jotka valiokunta on saanut hallituksen esityksestä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp.).

Tässä vastineessa käsitellään asiantuntijalausunnoissa esille nostettuja keskeisiä aihealueita erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Asiat on listattu vastineeseen otsikoiden aakkosjärjestyksessä, järjestys ei ota kantaa asioiden tärkeysjärjestykseen.

Maakuntien perustamista, maakuntalakia sekä muita maakuntien hallintoon ja rahoitukseen liittyviä asioita on käsitelty liitteenä 1 olevassa valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön hallintovaliokunnalle antamassa yhteisessä vastineessa. Hallintovaliokunnan kuulemat asiantuntijat ovat tuoneet esiin monia samoja asioita kuin sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuulemat asiantuntijat.

Liitteenä 2 on perustuslakivaliokunnalle annettu vastine joka koskee sote-järjestämislain asetuksenantovaltuuksia.

Liitteessä 3 on todettu lähinnä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavan lain yksittäisiin pykäliin esitetyt yksityiskohtaiset muutokset.

Vastine on valmisteltu yhteistyössä valtiovarain ministeriön kanssa.

ASiantuntijoiden lausuntojen keskeiset aihealueet

Ammattihenkilöiden kouluttaminen + koulutuskorvaukset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksesta sekä näiden erikoistumisesta aiheutuvien kustannusten korvausjärjestelmää (ns. koulutus-EVO) yliopistotasoisesta sosiaalihuollon ammattihenkilöiden koulutuksesta palvelujärjestelmälle aiheutuvien kustannusten korvaamiseen. Ehdotusta on kannatettu laajasti, mutta samalla on esitetty, että korvauksia pitäisi suorittaa myös ammattikorkeakoulujen ja toisen asteen oppilaitosten sosiaali- ja terveysalan koulutukseen liittyvän käytännön harjoittelusta palvelun tuottajille aiheutuneisiin lisäkustannuksiin.



Lisäksi monissa lausunnoissa on esitetty huoli koulutukseen liittyvän harjoittelun toteutumisesta tilanteesta jossa merkittävä osa palvelutuotannosta siirtyy yrityksille ja muille yhteisöille.

Vastaus

Ns. koulutus-EVO-korvausten tarkoituksena on korvata niitä kustannuksia jotka aiheutuvat palvelun tuottajille lääkäri- ja hammaslääkäri sekä erikoistumiskoulutukseen liittyvästä käytännön harjoittelusta ja tähän välittömästi liittyvästä ohjauksesta ja koulutuksesta. Näistä käytännön harjoittelun kustannuksista ei tuottajille makseta muuta korvausta. Muiden yliopistotasoisten sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutukseen liittyvästä käytännön harjoittelusta ei nyt makseta lainkaan korvauksia. Hallituksen esityksen tarkoituksena on nyt laajentaa korvaukset yliopistotasoisten sosiaali- ja terveydenhuollon ammattien koulutuksen käytännön harjoitteluun. Näin yliopistotasaisen koulutuksen osalta poistuu olemassa oleva eriarvoisuus. Tämä voidaan myös toteuttaa varsin yksinkertaisesti nykyisten lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksen korvausten periaatteiden pohjalta.

Ammattikorkeakoulujen ja toisen asteen oppilaitosten koulutuksen käytännön harjoittelun aiheuttaminen kustannusten korvaamisessa on käytössä edellä todetusta poikkeava järjestely. Oppilaitokset sopivat harjoittelusta ja sen aiheuttamien kustannusten korvaamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden kanssa. Esimerkiksi ammattikorkeakoulut ovat suorittaneet korvauksia noin 7,5 miljoonaa euroa vuodessa. Toisen asteen oppilaitosten suorittamista korvauksista ei ole käytettävissä vastaavaa tietoa.

Maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeenkin ammattikorkeakoulut ja toisen asteen oppilaitokset voivat jatkaa nykyistä käytäntöä. Muutoksena on lähinnä kunnallisten sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden muuttuminen maakunnan toimintayksiköiksi sekä osin yhtiömuotoisiksi toimintayksiköiksi.

Korvausjärjestelmän uudistaminen ammattikorkeakoulujen ja toisen asteen oppilaitosten koulutuksen käytännön harjoittelun osalta edellyttäisi erillistä selvitystä ja muutoksia korvausjärjestelmiin sekä oppilaitosten ja maakuntien rahoitukseen. Maakunta- ja sote-uudistuksen laajuus huomioon ottaen korvausjärjestelmän uudistamisen tarpeellinen ja mahdollinen toteutustapa on perusteltua selvittää ja valmistella erikseen. Tämä voitaneen käynnistää jo tämän vuoden aikana.

Opiskelijoiden koulutukseen liittyvän käytännön harjoittelun edellyttämien harjoittelupaikkojen osalta ehdotetussa sote-järjestämislaissa on säännökset, joiden perusteella kaikkien maakunnan rahoittamia palveluja tuottavien toimintayksiköiden on järjestettävä käytännön harjoittelupaikkoja yliopistotasoiseen sosiaalihuollon sekä lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksen opiskelijoille. Sen sijaan muiden oppilaitosten opiskelijoiden osalta ehdotetut säännökset eivät selkeästi velvoita palvelun tuottajia ottamaan vastaan opiskelijoita käytännön harjoitteluun ja varaamaan sitä varten tarvittavat tilat ja resurssit. Tältä osin sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden esittämä huoli käytännön koulutuksen toteutumisesta muuttuvassa toimintaympäristössä on perusteltu. Koska käytännön harjoittelun osalta on tarpeen määritellä myös sen aiheuttamien kustannusten korvaamiseen liittyvät kysymykset, myös palvelun tuottajille mahdollisesti säädettävä velvoite ottaa opiskelijoita käy-



tännön harjoitteluun tulisi selvittää samanaikaisesti edellä todetun korvausjärjestelmää koskevan selvitystyön yhteydessä.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa edellä olevan perusteella kantanaan, että sosiaali- ja terveysalan koulutuksiin liittyvän käytännön harjoittelun korvausta koskevia säännöksiä ei nyt ole perusteltua muuttaa hallituksenesityksessä ehdotettua laajemmin. Ammattikorkeakoulujen ja toisen asteen oppilaitosten sosiaali- ja terveysalan opiskelijoiden käytännön harjoittelun kustannusten korvaamisen uudistaminen ja siihen liittyvät asiat tulisi selvittää erikseen.

Henkilöstön asema uudistuksessa

Henkilöstön siirtyminen (voimaantulolain 14 §)

Voimaantulolain 14 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi henkilöstön asemasta maakuntia perustettaessa. Henkilöstö siirtyisi maakuntiin, maakuntien valtakunnallisiin palvelukeskuksiin ja maakuntakonserniin kuuluviin tai maakuntien määräysvallassa oleviin yhteisöihin tapahtuisi liikkeenluovutuksen periaattein. Eriksään säädettyä liikkeenluovutusta sovellettaisiin vuoden 2020 loppuun mennessä tapahtuviin yhtiöittämissiin.

Henkilöstöjärjestöt ovat esittäneet lausunnoissaan erikseen säädettäväksi liikkeenluovutusperiaatteen soveltamisesta kaikkiin maakuntaudistuksesta johtuviin yhtiöittämissiin ja työnantajanvaihdostilanteisiin myös 31.12.2020 jälkeen ilman määräaika.

Vastaus

Liikkeenluovutusta koskevat säännökset ovat sekä työ sopimuslaissa (55/2001) että kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa (304/2003). Säännös ehdotetaan sisältyväksi myös nyt eduskunnassa käsiteltävänä olevaan lakiin kuntien ja maakuntien viranhaltijoista. Liikkeenluovutuksen periaatteet tulevat näin ollen sovellettaviksi jo olemassa olevan lainsäädännön perusteella työnantajanvaihdostilanteisiin, mikäli liikkeenluovutuksen edellytykset täyttyvät. Liikkeenluovutuksesta ei ole tarpeen eikä tarkoituksenmukaista säätää muutoinkaan erikseen tulevaisuudessa mahdollisesti tapahtuvien muutosten varalle. Liikkeenluovutusta ei myöskään ole tarkoituksenmukaista säätää koskemaan henkilöstön vapaaehtoisia työnantajavaihdostilanteita eikä tilanteita, joissa liikkeenluovutuksen edellytykset eivät täyty.

Maakuntaudistuksessa on omaksuttu periaate, jonka mukaan liikkeenluovutusperiaatteen noudattamisesta säädetään erikseen. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että liikkeenluovutukselle säädettyjen edellytysten täyttymistä ei erikseen tutkita. Perusteltua tämä on mittaluokaltaan uudistuksessa, jossa yli 200 000 henkilön työnantaja vaihtuu ja jossa tapahtuu useita satoja liikkeenluovutuksia.

Henkilöstön edustus väliaikaishallinnon aikana

Asiasta on lausuttu hallintovaliokunnalle annetussa vastineessa, liitteen 1 sivulla 54.



Lisäeläketurvan turvaaminen, voimaanpanolain 15 §

Lisäeläketurva ehdotetaan turvattavaksi maakuntien toimintojen yhtiöittämistilanteissa 31.12.2020 asti. Tehyn lausunnossa esitetään, että lisäeläketurva pitäisi turvata laajemmin.

Vastaus

Maakuntauudistukseen ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen liittyvä eläkkeiden siirtymäaika koskevaa järjestelyä on valmistelu sosiaali- ja terveysministeriössä. Työryhmä esittää säädettäväksi uuden määräaikaisen lain. Lailla rajoitettaisiin Kevan ja yksityisen työeläkejärjestelmän rahoituspohjamuutoksia asiakkaan valinnanvapauden voimaantulovaiheen ajaksi. Lisäksi kuntien ja maakuntien eläkejärjestelmän piirissä olevien henkilöiden lisäeläketurva säilyisi siirtymäajalla niissä tilanteissa, joissa henkilö siirtyy sellaisen palveluntuottajan palvelukseen, joka ei ole Kevan jäsenyhteisö. Laki tulisi voimaan vuoden 2019 ja se olisi voimassa vuoden 2025 loppuun. Esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle tämän vuoden syysistuntokaudella.

Palvelukeskuksen henkilökunnan eläketurva, Voimaanpanolain 16 §

Voimaanpanolain 16 §:stä Kevan lausunnossa esitettyihin muutosehdotuksiin on lausuttu erikseen sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 17.5 annetussa lausunnossa.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen

Eräissä asiantuntijalausunnoissa on ilmaistu huoli kuntien ja maakuntien vastuista ja tehtävistä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistoiminnassa sekä kuntien tosiasiallisista mahdollisuuksista ja resursseista toteuttaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä. Lisäksi asiantuntijalausunnoissa on kiinnitetty huomiota järjestöjen asemaan. Eräät sosiaali- ja terveysalan järjestöt ovat esittäneet, että järjestämislaissa pitäisi säätää maakunnalle velvollisuus toimia yhteistyössä järjestöjen kanssa erityisesti siltä osin kun on kysymys hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Saamelaiskäräjät on ehdottanut, että maakunta velvoitettaisiin tekemään saamelaisten kotiseutualueella yhteistyötä Saamelaiskäräjien kanssa.

Vastaus:

Järjestämislain mukaan sekä kunta että maakunta kantavat osaltaan vastuuta väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä, ja niillä on velvollisuus tehdä keskenään yhteistyötä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Ensisijainen vastuu terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä kuuluu kunnalle. Järjestämislain 7 §:ssä todetaan kunnalle kuntalain (410/2015) 1 §:n nojalla kuuluva vastuu edistää asukkaiden hyvinvointia, ja velvoitetaan kunta seuraamaan väestönsä hyvinvointia ja terveyttä sekä niihin vaikuttavia tekijöitä alueittain ja väestöryhmittäin ja raporttoimaan seurannasta ja toteutetuista toimenpiteistä kunnanvaltuustolle vuosittain. Lisäksi kunnan tulee valmistella valtuustolleen kerran valtuustokaudessa hyvinvointikertomus, joka on toimitettava myös maakunnalle ja julkaistava tietoverkossa. Kunnan tulee asettaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämislle tavoitteet ja niitä tukevat toimenpiteet. Lisäksi kunnan tekemien päätösten vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen tulee



arvioida ja ottaa huomioon, ja kunnan eri toimialojen on tehtävä yhteistyötä. Kunnan tulee nimittää hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuutaho ja tehdä yhteistyötä maakunnan sekä muiden kunnassa toimivien julkisten toimijoiden sekä yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä maakunnassa säädetään järjestämislain 8 §:ssä. Maakunnalle asetetaan velvollisuus arvioida ennakoon ja ottaa huomioon päätöksensä vaikutukset eri väestöryhmien hyvinvointiin ja terveyteen. Maakunnan on myös asetettava tavoitteet, joilla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja tuottaminen edistää hyvinvointia ja terveyttä ja määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet ja vastuutahot. Maakunnan on valmisteltava yhteistyössä alueen kuntien kanssa maakuntavaltuustolle valtuustokausittain alueellinen hyvinvointikertomus väestön hyvinvoinnista, terveydestä ja niihin vaikuttavista tekijöistä sekä toteutetuista toimenpiteistä. Hyvinvointikertomus julkaistaan julkisessa tietoverkossa. Maakunta velvoitetaan toimimaan yhteistyössä alueen kuntien kanssa ja tukemaan niitä asiantuntemuksellaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä.

Mainitut säännökset korostavat maakunnan ja kunnan velvollisuutta tehdä tiiviisti yhteistyötä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä toiminnan kattavuuden ja vaikuttavuuden varmistamiseksi ja maakunnan velvollisuutta tukea kuntia ja tarjota niille asiantuntemusta kunnissa tehtävän sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tueksi sekä muun muassa ehkäisevässä päihdetyössä. Maakunnan antamaan tukeen voi sisältyä muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijapalveluja, hyvinvointi- ja terveystiedon tuottamista ja valtakunnallisten ohjelmien ja linjausten toimeenpanon tukea. Maakunnat vastaavat myös siitä, että edistävät ja ehkäisevät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut toteutuvat. Sosiaali- ja terveyspalvelujen ja kuntien palvelujen yhteensovittamiseksi tulee lakia toimeenpantaessa luoda selkeät organisaatio- ja hallinnonalarajat ylittävät rakenteet ja menettelytavat.

Maakuntalain perusteella maakunnat voivat ja niiden tuleekin tehdä yhteistyötä eri tahojen, myös järjestöjen ja Saamelaiskäräjien kaltaisten toimijoiden, kanssa. Ehdotus siitä, että yhteistyövelvoite todetaan myös järjestämislaissa, on asianmukainen. Sen vuoksi sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että järjestämislain 8 §:n 2 momenttiin lisätään säännös maakunnan yhteistyövelvoitteesta:

”Maakunnan on toimittava yhteistyössä alueen kuntien kanssa ja tuettava niitä asiantuntemuksellaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Lisäksi maakunnan on tehtävä yhteistyötä muiden maakunnassa toimivien julkisten toimijoiden sekä yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa.”

Johtaminen

Muun muassa Sairaanhoidtajaliitto, Tehy sekä Helsingin ja HUS:n hoitotyön johtajat totesivat, että hoitotyön johtaminen puuttuu kokonaan ehdotetusta lainsäädännöstä. Hoitotyön johtaminen on otettava huomioon lainsäädännössä.

Vastaus

Hoitotyö on keskeisen tärkeä osa terveydenhuoltoa. Sen vuoksi hoitotyön johtaminen on myös olennainen osa terveydenhuollon organisaatioiden johtamista.



Ehdotetussa lainsäädännössä määritellään maakuntien hallinto sekä sosiaali- ja terveydenhuolto maakuntien tehtäväksi. Lainsäädännössä hallinnon ja johtamisen rakenteista lainsäädännössä on vain keskeiset elementit, kuten maakuntavaltuusto, maakuntahallitus, maakuntajohtaja sekä maakunnan liikelaitoksen johtokunta ja johtaja. Ainoat kelpoisuusvaatimukset on määritelty ainoastaan maakunnan liikelaitoksen johtokunnan jäsenille, joilla tulee olla riittävä talouden ja liiketoiminnan tai laitoksen toimialan johtamisen asiantuntemus. Vastava vaatimus koskee liikelaitoksen johtajaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö ei pidä perusteltuna säätää lailla maakunnan tai sen järjestämisvastuulle kuuluvan toiminnan johdon kelpoisuuksia tai osaamisalueita edellä todettua tarkemmin. Jos lainsäädännössä otettaisiin kantaa jonkin yksittäisen ammattiryhmän asemaan toiminnan johtamisessa, se edellyttäisi että johtamisjärjestelmä pitäisi määritellä laajemminkin lainsäädännössä, mikä ei ole käytännössä mahdollista eikä myöskään järkevää.

Toiminnan tarkoituksenmukaisen organisoinnin kannalta on välttämätön, että kukin organisaatio voi itse päättää miten toimintaa johdetaan. Tältä osin sosiaali- ja terveysministeriö voi yhtyä asiantuntijoiden näkemyksiin siitä, että maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvan sosiaali- ja terveydenhuollossa tarvitaan hoitotyön johtamisen asiantuntemusta ja osaamista.

Edellä olevan perusteella ehdotetussa lainsäädännössä ei pidä määritellä eri tehtäväalueiden johtamista tai johtavissa tehtävissä olevien kelpoisuusvaatimuksia.

Järjestöjen asema

Asiantuntijakuulemisissa on ollut esillä kysymys siitä, voivatko järjestöt olla jatkossakin palvelujen tuottajana vai pitääkö niiden siirtää oma palvelutuotantonsa erillisen (järjestön omistaman) yhtiön hoidettavaksi. Tämä on liittynyt osittain Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) myöntämiin toiminta-avustuksiin, mutta myös yleisesti järjestöjen ja säätiöiden oikeuteen toimia palvelujen tuottajana.

Vastaus

Ehdotettu lainsäädäntö ei vaikuta järjestöjen ja säätiöiden oikeuteen toimia sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajana. Niillä on nykyiseen tapaan oikeus tuottaa sosiaali- ja terveyspalveluja omana toimintanaan. Järjestöjä ja säätiöitä koskevat samat velvoitteet kuin muita palvelun tuottajia. Palvelujen tuottajia koskeva lainsäädäntö on esitetty muutettavaksi eduskunnassa parhaillaan käsiteltävänä olevalla hallituksen esityksellä laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta (HE 52/2017).

Järjestöillä ja säätiöillä ei myöskään ole lähtökohtaisesti veloitetta eriyttää palvelutoimintaa erilliseen yhtiöön. Automaattisesti ei myöskään siinä tapauksessa, että järjestö saa toiminta-avustusta Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskukselta (STEA). Toiminnassa on kuitenkin varmistettava erillisellä kirjanpidolla ja muilla tarvittavilla järjestelyillä, että avustus ei siirry markkinoilla olevaan, esimerkiksi maakuntien ostamaan, palvelutuotantoon. Tämä voi käytännössä olla helpoin toteuttaa yhtiöittämällä toiminta, vaikka siihen ei siis ole oikeudellista veloitetta.



Järjestöt voivat jatkossakin toimia sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajana, eikä niiden ole pakko siirtää omaa toimintaansa erillisen yhtiön hoidettavaksi. Järjestöjen on kuitenkin huolehdittava, että STEA- tai muita vastaavia avustuksia ei käytetä markkinoilla olevan palvelutuotannon rahoitukseen.

Kielelliset oikeudet

Useat asiantuntijat ovat ottaneet kantaa kielellisten oikeuksien toteutumiseen ja ehdottaneet muutoksia esityksen mukaisesti lakeihin, erityisesti maakuntalakiin ja sote-järjestämislakiin. Ehdotusten lähtökohtana on ollut toisaalta huoli siitä, että nykyiset kielelliset oikeudet eivät toteudu lainsäädännön edellyttämällä tavalla ja toisaalta näkemys siitä, että uudistuksen yhteydessä lainsäädäntöä pitäisi kehittää tavalla, joka edistäisi kielellisten oikeuksien toteutumista. Asiantuntijalausunnoissa on nostettu esille seuraavia asioita:

- 1) ruotsinkieliset palvelut ja osana niitä kehitysvammaisten palvelut sekä laajan päivystyksen palvelut Pohjanmaalla;
- 2) saamenkieliset palvelut ja niiden yhteys saamelaisten kulttuuri-itsehallintoon;
- 3) viittomakielen asema; sekä
- 4) maakuntalain 27 §:n mukaisen kielivähemmistön vaikuttamistoimielimen asema maakuntahallinnossa.

Vastaus

Hallituksen esitysten lähtökohtana on ollut nykyisten kielellisten oikeuksien turvaaminen sosiaali- ja terveyspalveluissa. Kielellisiä oikeuksia ei tässä yhteydessä ole tarkoitus laajentaa. Eräin osin maakuntauudistus kuitenkin laajentaa niitä, koska kielellinen jaotus perustuu jatkossakin kuntiin. Jos maakunnassa on yksikin kaksikielinen kunta, on myös maakunta kaksikielinen. Tämän seurauksena kaksikielisessä maakunnassa olevien suomenkielisten kuntien asukkaiden kielelliset oikeudet maa-kuntien järjestämisvastuulla olevissa palveluissa laajenevat.

HE 15/2017:ään sisältyvässä sote-järjestämislaissa kielellisistä oikeuksista säädetään 6 §:ssä ja HE 47/2017:ään sisältyvässä valinnanvapauslaissa 40 §:ssä.

Kielellisiä oikeuksia tarkastellaan alla kansalliskielten (suomi ja ruotsi), saamen kielen ja muiden kielten näkökulmasta.

Kansalliskielet, suomi ja ruotsi

Ehdotusten mukaan kaksikielisen maakunnan on järjestettävä sosiaali- ja terveyspalvelut molemmilla kielillä, suomeksi ja ruotsiksi. Yksikieliset maakunnat järjestävät palvelut maakunnan kielellä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kaksikielisiin maakuntiin kuuluvien yksikielisten kuntien asukkailla on uudistuksen jälkeen oikeus saada maakunnan järjestämät sosiaali- ja terveyspalvelut omalla kielellään. Tältä osin asiakkaiden kielelliset oikeudet laajenevat. Esimerkiksi Kymenlaakson maakunnassa on vain yksi kaksikielinen kunta, Pyhtää. Maakunta on tämän perusteella kaksikielinen ja maakunnan on järjestettävä palvelut sekä suomeksi että ruotsiksi koko maakunnan alueella, siis myös Kouvolassa ja Kotkassa. Tämä laajentaa maakunnan yksikielisissä kunnissa asuvien ruotsinkielisten kielellisiä oikeuksia.



Asiakkailla on koko maassa oikeus käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia, näin myös yksikielisissä maakunnissa. Jos toimintayksikön henkilökunta ei osaa asiakkaan kieltä, on palvelun järjestäjän tai tuottajan huolehdittava tulkkauksesta.

Valinnanvapausmallissa palvelun tuottajien velvollisuudet poikkeavat edellä olevasta siten, että palveluja tuotettaessa käytettävä kieli määräytyy toimipisteen sijainnin mukaan. Kaksikielisessä kunnassa palvelut on tuotettava sekä suomeksi että ruotsiksi. Yksikielisessä kunnassa palvelut tuotetaan kunnan kielellä. Asiakkaalla on kuitenkin oikeus käyttää suomea tai ruotsia riippumatta toimipaikan sijainnista.

Maakunnalla on lisäksi oikeus hyväksyä tuottajan hakemuksesta se, että kaksikielisessä kunnassa osa toimipisteistä on yksikielisiä. Tästä säädetään valinnanvapauslain 40 §:n 2 momentissa. Säännöksen mukaan poikkeus voidaan myöntää, jos palvelun tuottajan toimipisteen sijaintialueella on asiakkaiden yhdenvertaisesti saavutettavissa muita palvelun tuottajien toimipisteitä siten, että asiakas voi saada palvelut omalla kielellään ja käyttää valinnanvapauttaan. Käytännössä tämä säännös voi koskea vain suuria kaupunkeja, joissa on useita palvelun tuottajia ja niiden toimipisteitä. Tarkoituksena on mahdollistaa erilaisten palvelun tuottajien pääsy markkinoille. Säännös mahdollistaa myös kielivähemmistön palveluihin erikoistuneen toimipisteen ylläpidon. Poikkeuslupia myöntäessään maakuntaa sitoisi eduskuntakäsittelyssä olevan maakuntalain 7 §:n sekä järjestämislain 9 §:n velvoite turvata palvelujen yhdenvertainen saatavuus. Näin ollen maakunnan olisi aina poikkeuslupaa harkitessaan arvioitava poikkeuslupan myöntämisen edellytyksiä tästä näkökulmasta.

Saamelaisten kielelliset oikeudet

PL 17 §:n 3 momentissa turvataan oikeus saamen kieleen ja kulttuuriin. Saamen kielilain 6 §:ssä on nykyisin turvattu oikeus käyttää saamen kieltä saamelaisten kotiseutualueen kuntien (Enontekiö, Inari, Utsjoki sekä osa Sodankylän kuntaa) alueella. Lisäksi saamen kielilaki koskee kuntayhtymiä, joiden jäseniä nämä kunnat ovat eli nykyisin Lapin sairaanhoitopiiriä. Eduskuntakäsittelyssä olevan järjestämislain 6 §:ssä ehdotetaan turvattavan oikeus käyttää saamen kieltä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Sen mukaan asiakkaalla on oikeus käyttää saamen kielilain tarkoittamalla tavalla saamen kieltä saamelaisten kotiseutualueella tuotettavissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa sekä Lapin maakunnan alueella sellaisissa palveluissa, joita tuotetaan vain kotiseutualueen ulkopuolella sijaitsevista toimipisteistä.

Ehdotetussa valinnanvapauslaissa ei erikseen säädetä oikeudesta käyttää saamen kieltä suoran valinnan palveluissa, vaan järjestämislain säännös koskisi myös tämän lain tarkoittamia suoran valinnan palvelujen tuottajia ja turvaisi siten oikeuden käyttää saamen kieltä vastavasti kuin nykyisin. Eduskunnalle annetun saamen kielilain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 44/2017 vp) tavoitteena on tarkistaa saamen kielilaki vastaamaan maakuntauudistuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistuksen aiheuttamia muutoksia ja varmistaa kielellisten oikeuksien toteutuminen saamen kielen osalta myös näiden muutosten jälkeen. Lain velvoitteet täsmennettäisiin koskemaan myös maakuntia siten, että samat velvollisuudet, jotka nykyään ovat kunnalla, olisivat myös maakunnalla.

Hallituksen esityksissä on tunnistettu saamelaisten kielellisten oikeuksien käytännön toteutukseen liittyviä ongelmia, jotka liittyvät erityisesti saamenkielisen henkilöstön sekä tulkki-



ja käännöspalvelujen saatavuuteen. Tältä osin voi todeta, että saamelaisten kielellisten oikeuksien toteutumista edistävää koulutusta pitäisi lisätä eri tavoin. Kotiseutualueella ja Lapin maakunnan palveluksessa olevan henkilöstön kielikoulutusta on tarpeen vahvistaa. Samoin saamenkielisiä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä sekä tulkkeja ja kääntäjiä tarvittaisiin lisää.

Viittomakieli ja muu kielelliset oikeudet

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.

Järjestämislain 6 §:ssä säädetään myös pohjoismaiden kansalaisten, saamelaisten ja vammaisten henkilöiden kielellisistä oikeuksista. Esimerkiksi viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Perustuslain 17 §:n 3 momentti asettaa lainsäädännöllisen toimeksiannon ja se mahdollistaa säännöksessä mainittujen ryhmien ns. positiivisen erityiskohtelun. Myös muita kieliä puhuvien tarve saada käyttää omaa kieltään otetaan huomioon järjestämislain 6 §:ssä. Perustuslain 17 §:n 3 momentissa tarkoitettuina muina ryhminä ei kuitenkaan voida pitää esimerkiksi satunnaisesti Suomessa ja maakunnassa oleskelevaa ihmisryhmää, vaan ryhmältä voidaan edellyttää kiinteyttä ja pysyvyyttä maakuntaan.

Kielellisten oikeuksien toteutuminen

Edellä todetusta lainsäädännöstä huolimatta kielelliset oikeudet eivät aina toteudu. Syynä tähän on sosiaali- ja terveydenhuollossa erityisesti ruotsia tai saamea osaavan ammattihenkilöstön riittämättömyys. Sen vuoksi palveluja ei aina ole saatavissa asiakkaan omalla kielellä vaikka laki niin edellyttäisi. Myös tulkkien saatavuudessa voi ajoittain olla puutteita.

Toteutettavat uudistukset eivät vaikuta ainakaan välittömästi riittävän kielitaitoisen henkilöstön saatavuuteen. Uudistus antaa kuitenkin mahdollisuuksia ottaa huomioon kielivähemmistöjen asema nykyistä paremmin maakuntalaissa säädettävän kielivähemmistön vaikuttamistoimielimen kautta. Vaikuttamistoimielin voi eri tavoin vaikuttaa ja edistää kielellisten oikeuksien toteutumista maakunnissa. Eräät lausunnon antajat, kuten Folktinget, oikeusministeriö ja Saamelaiskäräjät ovat esittäneet, että kielivähemmistön vaikuttamistoimielimen asemaa pitäisi vahvistaa tai muuttaa maakuntalain 27 §:ää siten, vaikuttamistoimielimen sijasta pitäisi olla lautakunta. Tältä osin sosiaali- ja terveysministeriö viittaa hallintovaliokunnalle annettuun vastineeseen, asiaa käsitellään sen sivuilla 15 – 16.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että maakunnan asukkaiden ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden kielelliset oikeudet on otettu huomioon asianmukaisesti eikä esitykseen ole tältä osin tarpeen tehdä muutoksia.



Kuntatalous

Muun muassa Kuntaliitto on todennut, että kuntien taloutta koskeva tarkastelu on HE:ssä puutteellista. Kuntien taloutta tulisi tarkastella kokonaisuutena eikä yksittäisten rahoitusrahoituskenteiden muutosten kautta. Kuntien talouteen aiheutuu painetta muutuskustannuksista. Kunnille selvitystyöstä aiheutuvat kustannukset tulee korvata täysimääräisesti. Kuntien hallinnolliset kustannukset tulevat kasvamaan. Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen on aloitettava mahdollisimman pian. Rahoitusjärjestelmä on viritettävä vastaamaan kestäväällä tavalla uudistuvien kuntien tarpeita ja toimintaympäristöä.

Vastaus

Sosiaali- ja terveystoimen tehtävien siirron myötä kunnilta poistuu se osa kustannuksista, mikä on kasvanut viimeisen 10 vuoden aikana noin 3,5 prosenttia vuodessa ja kasvaisi ensi vuosikymmenellä noin 4,5 prosenttia vuodessa. Kuntiin jäävät, merkittävältä osalta opetustoimeen liittyvät käyttötalouden menot eivät ole viime vuosina juuri kasvaneet, eivätkä ne väestön ikärakenteen muutoksen vuoksi ole kasvamassa lähivuosinakaan. Tämä tuo uudistuksen toimeenpanon jälkeisinä vuosina väistämättä liikkumavaraa kuntien käyttötalouteen.

Uudistuksessa kunnan talouden tasapainotilalla tarkoitetaan vuosikatteen ja suunnitelman mukaisten poistojen erotusta. Perusoletus on, että tulorahoitus on pitkällä aikavälillä riittävä, jos vuosikate on vähintään keskimääräistä vuosittaista korvausinvestointitarvetta kuvaavien käyttöomaisuuspoistojen suuruinen. Vaikutuksia kuntatalouteen on hallituksen esityksessä arvioitu kunnittain ja kuntaryhmittäin vertaamalla ennen uudistusta vallinnutta kunnantalouden tasapainotilaa uudistuksen jälkeiseen tasapainotilaan. Uudistuksen tavoitteena ei lähtökohtaisesti ole kunnan taloudessa jo tällä hetkellä mahdollisesti vallitsevan epätasapainotilan korjaaminen, vaan uudistusta edeltävän kunnan tulorahoitusaseman säilyttäminen mahdollisimman ennallaan.

Uudistuksen tullessa voimaan kunkin kunnan tasapainotilanne jäädytettäisiin järjestelmämuutoksen tasauksella nykytilanteen eli vuoden 2018 arvioidulle tasolle. Seuraavina vuosina muutos rajataan portaittain kasvavasti +/-25 euroa asukasta kohden vuosittain siten, että siirtymäkauden päättyessä vuonna 2023 muutos rajataan pysyvästi enintään +/- 100 euroon asukasta kohden. Tämä pysyvä siirtymätasaus koskee noin kolmannelle kunnista. Käytännössä edellä todettu tarkoittaa, että kuntien uudistusta edeltävä talousasema pysyisi laskennallisesti lähes ennallaan usean vuoden ajan.

Uudistuksen toteuttaminen takaamalla kunnalle laskennallisesti sama tasapaino kuin ennen uudistusta ja rajaamalla kokonaismuutos +/- 100 euroon asukasta korostaa kunnan uudistusta edeltävän taloustilanteen merkitystä. Uudistuksella ei siten lähtökohtaisesti paranneta tai heikennetä kunnan rahoitusasemaa. On kuitenkin huomioitava, että kunnan todelliseen tasapainon muodostumiseen vaikuttavat valtionosuuksien ja niiden tasauserien lisäksi mm. verotulojen kehitys ja kuntien omat toimenpiteet. Kunnan talouden kehitystä ja elinvoimaa määrittävät tulevaisuudessakin eniten talouskasvu, työllisyys- ja työttömyyskehitys, ikärakenteen muutokset sekä muuttoliike.

Hallituksen esityksen mukaisesti rahoituksen siirto sekä siihen liittyvät kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään tehtävät muutokset toteutetaan niin, että kuntien väliset kunnallisveroprosenttien erot pysyvät ennallaan senkin jälkeen, kun kunnallisveroprosentte-



ja on leikattu noin 12,47 prosenttiyksikköä. On merkittävää, että uudistuksesta johtuvat kunnallisveroprosenttien nousupaineet jäävät kaikissa kunnissa alle yhden prosenttiyksikön. Kunnan veroprosentin tuotto pysyy jatkossa ennallaan tai jopa hieman vahvistuu, kun kunnallisveron vähennyksiä siirretään valtionverotukseen.

Muutoksen yhteydessä kunnan velkamäärässä ei tapahdu konsernivelkojen pienentymistä lukuun ottamatta muutoksia, koska kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rakennukset säilyvät edelleen kuntien omistuksessa. Järjestämisvastuun siirron seurauksena tapahtuvan rahoituksen siirron eli käyttötaloustulojen puoliintumisen vuoksi kuntien suhteellinen velkaantuneisuus nousee. Suhteellisen velkaantuneisuuden tunnusluku kertoo kuinka paljon kunnan vuosittaisista käyttötuloista tarvittaisiin vieraan pääoman takaisinmaksuun, jos koko velka maksettaisiin pois kerralla. Koko maan tasolla suhteellisen velkaantuneisuuden tunnusluvun arvioidaan olevan 54 % vuonna 2017, vuonna 2019 se olisi arvioiden mukaan 111 %. Kun vuonna 2017 kuntien vieraan pääoman takaisinmaksuun tarvittaisiin 6 kuukauden tulot, vuonna 2019 tarvittaisiin 12,5 kuukauden tulot.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään sisällytettävien tasausjärjestelmien vuoksi kunnan tulorahoitus eli vuosikate ei kuitenkaan käytännössä uudistuksen yhteydessä muutu, vaan se säilyy uudistusta edeltävällä tasolla. Tämän seurauksena kunnan lainanhoitokate ja kyky ei lähtökohtaisesti muutu, koska kunnan käyttötalouden tasapainotila, jonka vuosikate ilmaisee, säilyy uudistuksessa kutakuinkin ennallaan.

Lähipalvelut+ palvelujen saatavuus ja saavutettavuus

Useat lausunnonantajat ovat esittäneet huolensa siitä, että uudistus voi johtaa palvelujen keskittymiseen maakunnan keskuskaupunkiin ja muihin suuriin taajamiin. Sote-järjestämislain 4 §:ää on ehdotettu muutettavaksi mm. siten, että hoivaa ei saa keskittää kauas omaisista.

Mm. Invalidiliitto ja vammaisfoorumi ovat esittäneet, että sote-järjestämislain 4 §:n 2 momentissa olevaa säännös, jonka mukaan palveluissa on pyrittävä esteettömyyteen, pitäisi muuttaa velvoittavaksi.

Vastaus

Sote-järjestämislain 4 §:n perusteella palvelut on toteutettava lähellä asiakkaita. Tästä voidaan poiketa siinä tapauksessa, että palvelut on perusteltua koota suurempiin kokonaisuuksiin silloin kun palvelujen saatavuus ja laadun turvaaminen edellyttävät erityisosaamista tai kalliita investointeja tai kun palvelujen tarkoituksenmukainen, kustannusvaikuttava ja tehokas toteuttaminen edellyttävät sitä.

Järjestämislain 4 §:n 2 momentin perusteella sosiaali- ja terveystalouksia järjestettäessä on edistettävä esteettömyyttä. Säännöksen tavoitteena on, että sosiaali- ja terveystalouksien palveluihin on kattavasti esteetön pääsy. Käytännössä tilanne on kuitenkin se, että olemassa olevissa palveluissa täyttää esteettömyyttä ei ole mahdollista toteuttaa nopealla aikataululla mm. rakennuskannan iän perusteella. Sen vuoksi lain valmistelussa päädyttiin pykälässä olevaan muotoiluun, jonka mukaan palveluissa on edistettävä esteettömyyttä. Sosiaali- ja terveysministeriön



käsityksen mukaan näin on mahdollisuus edetä mm. rahoitusjärjestelmä huomioon ottaen hallitusti kattavasti esteettömiin palveluihin.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että sote-järjestämislain 4 § HE:n mukaisessa muodossaan turvaa sekä lähipalvelut että palvelujen asiakkaiden tarpeita vastaavasti.

Maakuntien palvelukeskukset

Palvelukeskuksista säädettäisiin maakuntalain 16 luvussa sekä maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta annetun lain 5 luvussa (maakuntien palvelukeskukset) ja erinäisissä säännöksissä. Omaisuusjärjestelyistä säädettäisiin em. lain 4 luvussa (omaisuusjärjestelyt).

Maakuntalaissa ehdotetaan perustettavaksi kolme valtakunnallista palvelukeskusta. Valtakunnalliset palvelukeskukset ovat osakeyhtiöitä ja tuottaisivat palveluja maakunnille, maakuntien määräysvallassa oleville yhteisöille sekä maakuntalain 4 §:ssä tarkoitetuille maakunnan tytäryhteisöille, jotka eivät toimi kilpailutilanteessa markkinoilla (palvelukeskukset ovat nk. in house yhtiöitä). Palvelut tuotetaan joko itse tai hankitaan ostopalveluina. Ostopalvelut voidaan hankkia markkinoilta tai maakuntien in house yhtiöiltä.

Palvelukeskuksille suunnitelluista tehtävissä on säädetty maakuntalaissa. Tilakeskus huolehtisi kaikista maakunnan toiminnassaan tarvitsemista tiloista vuokranantajan ominaisuudessa. Tilakeskus tuottaisi tilat omistamistaan kiinteistöistä tai vuokraisi tilat markkinoilta maakunnan toiveiden mukaisesti. Vuokrasopimusten kautta maakunnalla olisi päätösvalta omaan tuotantorakenteeseensa. Talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus tuottaisi maakunnille talous- ja henkilöstöhallinnon peruspalveluja ja vastaisi niiden yhteisestä kehittämisestä. Palvelukeskus tuottaisi palvelut joko itse tai hankkisi ne ostopalveluina. Tieto- ja viestintätekniisten palvelujen palvelukeskuksen tehtävänä on tuottaa tietohallinto-, kehittämis-, integraatio- sekä tietojärjestelmä- ja tietotekniikkapalveluja ts. toimialariippumattomia ICT-palveluja ja yhteisiä sähköisiä järjestelmiä. Maakuntalain mukaisesti se voisi toimia asiakas- ja potilastietojen käsittelyn sekä integraation edellyttämien sähköisten palveluiden välittäjänä mm. valinnanvapauden toimijoille tilanteissa kun se on lainsäädännön velvoitteiden toteuttamiseksi välttämätöntä. Tämä mahdollistaisi yhteisten tietojärjestelmäratkaisujen välittämisen julkisille ja yhtiöitetyille toimijoille tarvittavissa. ICT-palvelukeskuksella tavoitellaan maakuntien palvelujen digitalisaation vahvaa edistämistä, jonka kautta saavutetaan toiminnallisia ja laadullisia parannuksia ja kustannustehokkuutta. Lisäksi on tarkoitus perustaa maakunnille SoteDigi –kehitysyhtiö, jonka tehtäviin kuuluisi järjestää kansallisesti kehitettäviä sosiaali- ja terveydenhoidon uusia digitaalisia ratkaisuja sekä hallinnoida sotedigi –kehittämishankkeita.

Valtakunnallisuudella tavoitellaan yhtenäisiä palveluprosesseja, toiminnallista tehokkuutta ja mittakaavaetuja, jolloin hyödyt tulisivat esille pienempinä kokonaiskustannuksina ja toiminnan tehostamisessa saatavina säästöinä. Kokemukset valtion, kuntien ja suur yritysten hallinnollisten tukipalveluiden kokoamisesta yhteen ovat olleet pääosin hyviä ja niillä on aikaansaatu kokonaisuutena merkittäviä säästöjä. Säästöt eivät kuitenkaan synny, ellei keskittämistä kyetä toimeenpanemaan ja muutosta johtamaan. Muutosten johtamisessa maakunnilla itsellään tulee olemaan keskeinen rooli.



Voimaantulolain 40 §:n mukaisesti palvelukeskusten osakkeet siirtyvät maakunnille 1.1.2019 mennessä. Vain ICT palvelukeskuksen osakkeista 10 % jää valtiolle omistajien in house yhteistyön mahdollistamiseksi. Tila- ja ICT-palvelukeskuksissa valtiolla on yksi yhtiöjärjestyksessä määritelty erilainen osake. Osakkeet antavat oikeuden estää yhtiöjärjestyksen muuttaminen ilman valtion suostumusta, vahvemman oikeuden päättää osakepääomasta ja vieraan pääoman ehtoisen rahoituksen enimmäismääristä sekä oikeuden hallituksen jäsenen nimeämiseen. Valtio voi näin puuttua palvelukeskuksen kannalta haitalliseen kehitykseen kuten ylivelkaantumiseen ja tarpeettomiin investointeihin. Tämä on perusteltua koska valtio toimii maakuntien ja sitä kautta palvelukeskusten rahoittajana mm. investoinneissa, joita palvelukeskukset toteuttavat maakunnille.

Valmistelun nykyvaiheessa palvelukeskuksista on perustettu Maakuntien Tilakeskus OY (Senaatti-kiinteistöjen tytäryhtiönä), maakuntien ICT-palvelukeskusyhtiö (Vimana Oy) ja maakuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (Hetli Oy). Valtioneuvosto on tehnyt näitä koskevat päätökset 19.1. ja 8.6.2017. SoteDigi –kehitysyhtiöstä hallitus linjasi kehysriihen yhteydessä ja käsittelee perustamista kesäkuussa talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Valtion talousarvioon v. 2017 on varattu rahoitusta palvelukeskusten perustamiselle ja toiminnan valmistelua varten on tehty esitys TAE 2018.

Uudet palvelukeskukset ja nykyiset kansalliset toimijat (KELA, VRK, THL, Valtori, Hansel, Tuve-yhtiöt ym.) sovittavat toimintansa yhteen lainsäädännössä määriteltyjen tehtäväkuvauksen mukaisesti ja rakentavat yhteistyöverkostot käytännön tilanteiden koordinoimiseksi. Lisäksi ohjaavat ministeriöt tarvittaessa yhteen sovittavat ohjauksellaan työnjakoa.

Valtakunnallisten palvelukeskusyhtiöiden palveluiden käyttöön on säädetty käyttövelvoite. Käyttövelvoitteella mahdollistetaan hankinnoissa ja palvelutuotannossa skaalaetujen saavuttaminen sekä yhdenmukaisten toimintamallien ja niitä tukevien tietojärjestelmien ja tietorakenteiden käyttöönotto ja kehittäminen nykyisten hajanaisten sijaan. Talous- ja henkilöstöhallinnon sekä ICT-palvelukeskuksen käyttövelvoitteesta on tarkoitus säätää tarkemmin valtioneuvosto asetuksella. Käyttövelvoitteella tavoiteltavat skaalaedut ja niiden merkitsemät kustannushyödyt tulevat kaikille maakunnille, jolloin niiden toteutuminen on palvelukeskusten maakuntaomistajille yhteinen päämäärä ohjauksessa. Lisäksi palvelukeskukset kokoavat osaamista ja asiantuntijoilta, jotka tukevat maakuntien tukipalveluiden tehokasta tuottamista sekä johtamis- ja hallintorakenteiden kehitystyötä.

Maakuntien rahoitus

Alla on käsitelty maakuntien toiminnan rahoitukseen liittyviä ja myös eräitä muita rahoitusta koskevia asiakokonaisuuksia.

Rahoituksen määräytymisperusteet

Folktinget kiinnitti huomiota täydentävästä esityksestä (HE 57/2017 vp) seuraaviin valtion rahoituksen painotuksen muutoksiin. Se piti ongelmallisena sitä, että HE:n 15/2017 vp rahoituslakiehdotuksen 3 §:ään sisältyvät painoarvot muuttuisivat ja puolsi niiden säilyttämistä alkuperäisessä tasossaan. Myös Pohjois-Pohjanmaan sote-valmistelun selvityshenkilö Hannu



Leskinen (PoPSTer-hanke) totesi lausunnossa, että tarve- ja olosuhdetekijöiden suhteellista painoarvoa kriteereissä ei tulisi heikentää eikä asukasperusteista painoarvoa nostaa.

Invalidiliitto ja Vammaisfoorumi ovat esittäneet, että vammaisten ihmisten osuus väestöstä otettaisiin mukaan rahoituksen määräytymisperusteisiin.

Suomen eläinlääkäriliitto on todennut, että maakuntien rahanjako tapahtuu pääasiassa väkilukuun perustuen. Harvaanasutuilla seuduilla eläinlääkinnän kustannukset asukasta kohti ovat korkeammat kuin kaupunkikeskuksissa ja maakuntien rahoitusmallissa olisi otettava huomioon myös paikallinen kotieläintalous ja pitkät välimatkat. Myös PoPSTer-hanke mukaan kriteereissä tulisi ottaa painotetummin huomioon pitkien välimatkojen vaikutukset palvelujen järjestämiseen.

Mm. THL, Vanhustyön keskusliitto, STTK, Ylä-Savon kuntayhtymä ja PoPSTer-hanke ovat kiinnittäneet huomiota hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen perustuvan rahoituksen painoarvoon.

Mm. VTV, Kuntaliitto ja PoPSTer-hanke ovat kiinnittäneet huomiota rahoitusmallin kannustimien puutteeseen.

Vastaus:

Painoarvojen muutos johtuu siitä, että maakuntien yleiskatteellisen rahoituksen kokonaismäärä kasvaa maakunnan muiden tehtävien rahoitusosuuden (1,04 Mrd euroa) mukaisesti. Täydentävän esityksen myötä yleiskatteisen rahoituksen määrä vuoden 2017 laskelmien tasossa on noin 18,4 Mrd euroa. HE:een 15/2017 vp sisältyvillä määräytymistekijöillä kohdennettavat euromäärät eivät muutu, mutta kun rahoituksen kokonaismäärä kasvaa ja uusia määräytymistekijöitä lisätään, alkuperäisten määräytymistekijöiden painoarvot muuttuvat samassa suhteessa. Täydentävässä esityksessä ehdotetut uudet määräytymistekijät perustuvat siirtyvien tehtävien luonteeseen – kyseisiin tehtäviin perustuvaa rahoitusta ei ole tarkoituksenmukaista kohdentaa lakiehdotuksen 3 luvun jakotekijöillä.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttöä kuvaavat määräytymisperusteet perustuvat Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimustietoon yleisimmistä palvelujen kustannuksia selittävistä tekijöistä. Tarkoituksena on seurata tiiviisti maakuntien rahoitusmallin ja siihen sisältyvien määräytymisperusteiden toimivuutta sekä arvioida saatavan seuranta- ja tutkimustiedon perusteella tarvetta muuttaa sääntelyä. Myös rahoituslakiehdotuksen 21§:ään sisältyy velvoite arvioida määräytymisperusteiden toimivuutta määrääjoin. Vammaisten henkilöiden oikeuksia turvaa kattava, uudistuksessakin oleva, erityislainsäädäntö.

Rahoituslakiehdotukseen sisältyy pitkät välimatkat huomioiva asukastiheyskerroin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin perustuvaan rahoitukseen (3 luku) että maakunnan muihin tehtäviin perustuvaan rahoitukseen (4 luku). Lakiehdotuksen 3 luvun asukastiheyskerroimen painotusta nostettiin jo lausuntokierroksen palautteen perusteella. Maakunnille kohdennetaan rahoitusta asukastiheyskertoimien perusteella kaikkiaan noin 280 miljoonaa euroa vuoden 2017 laskelmien tasossa.



Maakuntien rahoituslaissa kapitaatioperusteisen rahoituksen osuus on kokonaisuudessaan (HE 15/2017 vp ja HE 57/2017 vp) hieman alle 11 prosenttia (vuoden 2017 laskelmien ta-sossa).

Tarvetekijöiden lisäksi rahoitukseen on sisällytetty hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin, koska ennaltaehkäisevien palvelujen rahoituksen kannustimia pidetään erittäin tärkeänä. Rahoitusperiaate edellyttää kuitenkin, että valtion rahoitusjärjestelmä mitoittaa rahoituksen kunkin varainhoitovuoden tarpeiden mukaan. Jos hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen osuus olisi kovin korkea, voi rahoitusperiaate vaarantua, koska talouden näkökulmasta hyvinvoinnin ja terveyden edistämällä vaikutetaan kustannuskehitykseen pitkällä aikavälillä. Rahoitusperiaatteen näkökulmasta rahoituksen painopistettä ei siten voi merkittävästi siirtää hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Lisäksi kyse on uudenlaisesta kertoimesta, jonka tietoperusta on vielä osittain valmistelussa ja joka on tarkoitettu tulemaan voimaan vasta vuonna 2022.

Määräytymistekijöiden kannustavuuden osalta valtiovarainministeriö viittaa hallintovaliokunnalle toimitetun vastineen verotusoikeuden osalta sivulle 24 ja kannustimien osalta sivulle 25.

Tutkimustoiminnan/yhteistyöalueiden erillisrahoitus

HUS:n lausunnossa on käsitelty yliopistosairaalojen tutkimustoiminnan tukemista. Se on tapahtunut osin suoralla rahoituksella ja osin opetus- ja tutkimustoiminnan harjoittaminen on näkynyt palveluiden hintatasossa. HUS:n mukaan epäselvää on, miten kapitaatiopohjaisessa järjestelmässä voidaan huolehtia nykyisen tasoisesta tutkimus- ja opetustoiminnan toteuttamisesta. Varsinais-Suomen Sairaanhoidopiirin lausunnossa on nostettu esiin vastaavia tehtäviä ja kysymyksiä. PoPSTer-hanke on kiinnittänyt huomiota, että rahoitusperusteissa tulisi huomioida maakuntien yhteistyöalueiden vastuukuntien tehtävien riittävä resursointi.

Vastaus:

Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus on tarkoitus kohdentaa maakunnille sellaisella laskennallisella rahoitusjärjestelmällä, joka huomioi alueelliset tarve-erot sekä tuotantolosuhteissa olevat erot riittävästi. Myös erillistehtävien rahoitus voidaan hoitaa pitkälle tätä kautta. Tässä tapauksessa alueiden välille tulee luoda yhtenäiset laskutusperusteet, joiden mukaan palveluja käyttävää aluetta laskutetaan palvelujen käytöstä. Tutkimustoiminnan luonteen vuoksi kyseiseen tehtävään on tarkoitus kohdentaa kuitenkin myös erillisrahoitusta. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan pääluokkaan momenteille 33.60.32 Valtion rahoitus terveydenhuollon yksiköille yliopistotasoiseen tutkimukseen ja 33.60.33 Valtion korvaus terveydenhuollon yksiköille lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin sisältyvät määrärahat on tarkoitus säilyttää tehtäviin kohdennettavana erillisrahoituksena myös jatkossa.

Valmistelussa on arvioitu toisena vaihtoehtona myös kohdentaa keskitettävien erityistehtävien rahoitus suoraan niitä tarjoaville alueille. Näin ollen näiden tehtävien osalta ei tarvittaisi alueiden välistä laskutusta. Tässäkin tapauksessa valtaosa sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksesta kohdennettaisiin maakunnille laskennallisen järjestelmän kautta. Alueiden välillä tarvittaisiin kuitenkin myös laskutusjärjestelmä muiden kuin erityistehtävien rahoitukseen



niiltä osin kun asiakkaat liikkuvat alueiden välillä. Kansainväliset esimerkit osoittavat, että tällainen erillisrahoitus voi johtaa kustannusten kasvuun. Lisäksi rajanveto osassa laskennallisen rahoitusjärjestelmän piirissä oleviin tehtäviin ja erillisrahoitettaviksi tarkoitettuihin tehtäviin hämärtyy.

Saamenkielisten palvelujen erillisrahoitus

Saamelaiskäräjät pitää erittäin tärkeänä erillisten valtionavustusten säilyttämistä sosiaali- ja terveysministeriön pääluokassa. Käräjien mukaan maakuntien rahoituslaissa tulisi saamelaiden kotiseutualueelle turvata riittävä korvamerkitty rahoitus saamenkielisten ja kulttuurinmukaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistä varten saamelaiden kulttuuritsehallinnon perustalta. Saamelaiskäräjät esittää, että lain 4 §:n uudeksi 2 momentiksi säädettäisiin: ”Saamelaiden kotiseutualueella saamenkielisiä sosiaali- ja terveyspalveluja rahoitetaan lisäksi saamelaiskäräjien myöntämällä valtionavustuksella.”

Vastaus:

Sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan sisältyy momentti 33.60.36, Valtionavustus saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseksi. Momentti ehdotetaan edelleen säilyvän erillisenä STM:n pääluokassa eikä kyseistä määrärahaa olla siis siirtämässä maakuntien yleiskatteeseen rahoitukseen.

Lapin erityisolosuhteita on huomioitu maakuntien rahoituslain määräytymistekijöiden painoarvoissa. Lakiehdotuksen 3 lukuun sisältyvän asukastiheyskertoimen painoarvoa kasvatettiin lausuntokierroksen jälkeen mm. Lapin erityisolosuhteiden paremmaksi huomioimiseksi.

Maakuntien rahoituslailla ei ohjata maakunnille kohdennettavaa erillisrahoitusta eikä Saamelaiskäräjien ehdotukselle lain 4 §:n muuttamiseksi ole siten perusteita.

Rahoitusperiaatteen toteutuminen, rahoituksen riittävyyden arviointi ja rahoituksen korottaminen

Mm. Kuntaliitto, THL, SAK, Super ja STTK ovat kiinnittäneet eri muodoissa huomiota riittävään ja oikeudenmukaiseen sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitukseen, peruspalvelujen saatavuuteen ja perustuslaissa turvattujen sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumiseen. PoPSTer-hanke on kiinnittänyt huomiota lisärahoituksen myöntämiseen maakunnille.

Vastaus:

Valtiovarainministeriö viittaa rahoitusperiaatteen toteutumisen, rahoituksen riittävyyden arvioinnin, valtion rahoituksen korottamisen ja rahoituksen joustoelementtien osalta valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön yhdessä hallintovaliokunnalle HE:stä 15/2017 vp koskien toimittamaan vastineeseen, liite 1 alkaen sivulta 19.

Rahoituksen määräytyminen vuonna 2019 ja 2020

PoPSTer-hanke on kiinnittänyt lausunnossaan huomioita, että maakuntien rahoituslaskelmien pohjana ei tulisi käyttää kuntien talousarvioihin perustuvia tietoja, vaan olisi tarkoituk-



senmukaista ja kaikkien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi perusteltua käyttää maakuntien rahoituksen määrittelyssä heti alkuvaiheessa (vuodelle 2019) käytettävissä olevia tilinpäätösten mukaisia toteumatietoja. Laskelmat olisi hyvä tehdä vuosien 2016–2017 tai 2015–2016-2017 keskiarvojen pohjalta, indeksitarkistuksella muutettuna. Lisäksi PoPSTer-hanke on todennut, että on myös tarpeen huomioida, että erityisesti maakuntien muiden tehtävien rahoitukseen sisältyy olennaisia epävarmuustekijöitä muun muassa lähtötasotietoihin tehtyjen muunnosten osalta. Näiltä osin maakunnat tarvitsevat luotettavampaa tietoa rahoituksen määräytymisperusteista. PoPSTer-hanke on kiinnittänyt huomiota myös laskelmien luotettavuuteen ja päivityksistä aiheutuvien muutoksien vaikutukseen maakuntien valmistelutyön suunnitelmallisuuteen.

Vastaus:

Maakuntien aloittaessa 1.1.2019 niiden rahoituksen pohjana ovat kuntien vuosien 2017–2018 keskimääräiset kustannukset. Vuoden 2017 osalta käytetään tilinpäätöstietoja, jotka valmistuvat syksyllä 2018 ja vuoden 2018 osalta käytetään talousarviotietoja. Maakuntien rahoitus tarkistetaan lopullisten tilinpäätöstietojen 2017–2018 perusteella vuodesta 2020 lähtien, jolloin oikaistaan vuonna 2019 arviolaskelmaan perustunut rahoitus. Eli maakuntien rahoituksen lopullisena pohjana käytetään siis lopullisia tilinpäätöstietoja.

Vaikka vuoden 2019 rahoituksen määräytymisessä käytetään osin arviotietoja niin tuoreet arviotiedot kuvastavat kuitenkin paremmin rahoituksen pohjana käytettävää kustannustasoa kuin vuosien 2016–2017, tai sitä vanhemmat, toteumatiedot.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ehdotettuun lakiin sisältyy vastaava rahoituspohjaa koskeva ehdotus. Rahoituspohjien tarkistuksen pitää perustua samoihin tietoihin, jotta voidaan varmistaa siirron kustannusneutraalisuus kunta-valtiosuhteessa.

Arvio maakuntien muihin tehtäviin perustuvasta rahoituksen jakaantumisesta on tehty uusimman ja parhaan käytettävissä olevan tiedon pohjalta. Täydentävässä lakiehdotuksessa on ehdotettu, että muiden tehtävien rahoitus kohdennetaan vuoden 2019 osalta maakunnille laskennallisesti siten, että kukin ministeriö tuottaa oman pääluokkansa osalta laskennallisen jaon määrärahojen maakunnittaisesta jakaantumisesta.

Valtiovarainministeriön johdolla ollaan toteuttamassa ns. maakuntatalouden simulointi, jonka on suunniteltu käynnistyvän syksyllä 2017. Myös tätä kautta on tarkoitus tuottaa maakuntien tarvitsemaa lisätietoa ja tukea maakuntien valmistelutyötä.

Syistä laskelmien päivityksissä aiheutuneisiin maakuntien välisiin muutoksiin löytyy lisätietoa: <http://alueuudistus.fi/maakuntien-rahoituslaskelmat>.

Yksityisen terveydenhuollon KELA-korvausten huomioiminen

PoPSTer-hanke mukaan yksityisen terveydenhuollon kustannukset tulisi ottaa mukaan rahoituslaskelmien pohjaan.

Vastaus:



Yksityisen terveydenhuollon kustannusten ja KELA-korvausten huomiointia selvitetään osana monikanavarahoituksen yksinkertaistamista (<http://alueuudistus.fi/rahoitus/monikanavarahoitus>).

Maksuperustelaki

Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota mahdollisuuteen periä ympäristöterveydenhuollon valvontamaksuja sekä tarpeeseen säätää maakuntia koskeva maksuperustelaki.

Vastaus:

Maakunnan muihin tehtäviin perustuvan rahoituksen valmistelussa on arvioitu maakuntien mahdollisuutta periä veronluonteisia valvontamaksuja sekä tarvetta säätää maakunnille oma maksuperustelaki.

Valmistelussa on todettu, että maakunnilla olisi mahdollisuus periä veronluonteisia valvontamaksuja ja näistä tulisi säätää hallinnonalojen erityislainsäädännössä. Siltä osin kuin valvonta ei ole maksuilla rahoitettavaa, kohdennetaan rahoitus lakiehdotuksiin sisällytettyjen yleisten määräytymisperusteiden mukaisesti. Kapitaatio- ja olosuhdetekijöihin perustuvan rahoituksen on arvioitu kohdentavan rahoituksen yleisesti ottaen perustellulla tavalla. Rahoitusjärjestelmän selkeyden ja toimivuuden vuoksi ei ole arvioitu mahdolliseksi säätää erillisiä määräytymisperusteita yksittäisiin kokonaisuuden kannalta pienimuotoisiin/euromäärältään vähäisempiin tehtäviin.

Maksuperustelain osalta valmistelussa on sovittu, että siltä osin kuin hallinnonaloilla on tarve säätää suoritteiden maksullisuudesta, se tehdään hallinnonalakohtaisessa erityislainsäädännössä. Maa- ja metsätalousministeriö on todennut tämän johtavan maakunnittain vaihteleviin asiakasmaksuihin. Myös se, että maksuista säädetään hallinnonalakohtaisessa erityislainsäädännössä, luo yhtenäisen pohjan eri maakuntien ao. toimintaan liittyvien asiakasmaksujen perimiselle. Sen sijaan eri hallinnonalojen maksuissa voi esiintyä vaihtelua. Edellä mainittua ratkaisua tehtäessä linjattiin, että yleisen maksuperustelain tarvetta voidaan selvittää jatkossa.

Maakuntien yhteistyösopimus

Lausunnonantajista mm. Turun yliopisto on esittänyt huolensa siitä, että maakunnille ei ole asetettu velvollisuutta kuulla alueen yliopistoja yhteistyösopimuksen valmistelun yhteydessä järjestämislain 16 §:n 2 momentin 7 kohdassa tarkoitetusta yhteistyöstä ja työnjaosta koulutuksen, tutkimuksen ja kehittämistoiminnan toteuttamisessa.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastaus

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että yhteistyösopimuksen valmistelua koskevaan järjestämislain 17 §:n 1 momenttiin lisätään säännös sosiaali- ja terveysalan koulutusta antavien yliopistojen kuulemisesta seuraavasti.

17 §:n 2 momentti:



”Yhteistyösopimusta valmisteltaessa maakuntien on kuultava sosiaali- ja terveysalan koulutusta antavia yliopistoja 16 §:n 2 momentin 7 kohdassa tarkoitetusta yhteistyöstä ja työnjaosta koulutuksen, tutkimuksen ja kehittämistoiminnan toteuttamisessa. Ennen yhteistyösopimuksen hyväksymistä maakuntien on kuultava sosiaali- ja terveysministeriötä. Maakuntien on hyväksyttävä yhteistyösopimus maakuntavaltuustoissaan. Hyväksytty yhteistyösopimus on toimitettava sosiaali- ja terveysministeriölle.”

Muutoksenhaku maakunnan päätöksestä

Maakunnan päätöksenteko viranhaltijatasolla

Maakuntavaltuusto voi hallintosäännössä delegoida toimivaltaansa maakunnan muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille sekä antaa näille myös oikeuden siirtää niille siirretyn toimivallan kertaalleen edelleen. Maakuntalain 79 §:n 1 ja 2 momentin sääntely vastaa tältä osin kuntalain sääntelyä toimivallan siirtämisestä (vrt. kuntalain 91 §).

Maakunnan kuten kunnankin toimivaltaa voidaan lisäksi osoittaa laissa tietyille maakunnan viranomaiselle tai viranhaltijalle. Tällöin on yleensä kyse sellaisista päätöksentekotilanteista, joissa kyseessä olevalla asialla ei ole yleistä merkitystä maakunnan asukkaiden tai maakunnan toiminnan kannalta ja päätöksenteossa painottuu poliittisluonteisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan sijasta yksittäistapauksellinen laillisuusharkinta.

Maakuntalain 79 §:n 3 momentissa otetaan huomioon edellä mainittu lakisääteinen viranhaltijatasolla tapahtuva päätöksenteko. Momentin mukaan maakunnan tulee osoittaa päätöksenteko viranhaltijatasolle laissa säädetyissä lupa-, ilmoitus-, valvonta- ja toimitusmenettelyä koskevista asioista, yksilöön kohdistuvista sote-asioista ja muissa laissa erikseen säädetyissä asioissa. Säännös on luonteeltaan informatiivinen. Sääntelyn lähtökohtana on ollut, että toimivallan siirtämisen tulee perustua aina erityislainsäädäntöön. Maakunnan hallintosäännössä määrätään tällöin vain siirron toteuttamisesta maakuntaorganisaation sisällä.

Eduskunnassa kuullut asiantuntijat ovat esittäneet toisistaan poikkeavia näkemyksiä 79 §:n 3 momentin sääntelyn velvoittavuudesta. MMM on esittänyt, että maakuntalain sääntelyn tulisi olla sellaisenaan maakuntia velvoittavaa, jolloin ei erikseen tarvittaisi sektorikohtaista sääntelyä viranhaltijatasolla käsiteltävistä asioista. Myös maa- ja metsätalousvaliokunta on lausunnossaan (MmVL 12/2017) sosiaali- ja terveysvaliokunnalle todennut, että säännös on luonteeltaan velvoittava, ja katsonut, että säännöksen sanamuotoa on tarpeen täsmentää. Kuntaliitto näkee kyseessä olevan sääntelyn rajoittavan maakuntien demokraattisen päätöksen teon alaa.

Valtiovarainministeriö korostaa maakuntalain 79 §:n 3 momentin olevan luonteeltaan informatiivinen säännös, joka ei sellaisena vielä velvoita maakuntaa siirtämään päätöksentekoa viranhaltijatasolle. Esimerkiksi maakunnan tehtäviä koskevien erityislakien säätämisen yhteydessä on aina erikseen arvioitava, onko joltakin osin riittäviä, esimerkiksi perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä perusteita säätää päätöksentekotahosta tarkemmin, vai onko päätöksentekotaso jätettävä maakuntavaltuuston harkintaan. Viranhaltijatasolla päätettäväksi säädetyjä asioita on esimerkiksi sote-tehtävissä jo määrällisesti niin paljon, että tämän pää-



töksentekomallin esille tuominen myös maakuntia koskevassa yleislaissa on perusteltua. Maakuntalain yleissäännöksellä ei myöskään ole tältä osin mahdollista tyhjentävästi kattaa kaikkia maakuntien tehtäväaloja koskevia erityissääntelytarpeita, vaan oikeusvarmuuden johdosta asiasta on tarpeellista säätää aina erityislainsäädännössä.

Maakuntavalituksen ja hallintovalituksen käyttöala ja oikaisuvaatimusmenettely

Maakuntalaissa säädetään maakunnan päätöksiä koskevasta muutoksenhausta maakuntavalituksen ja sitä edeltävän oikaisuvaatimuksen osalta. Lisäksi muun muassa maakunnan tehtäviä koskevaan lainsäädäntöön sisältyy muutoksenhakua koskevia erityissäännöksiä, jotka syrjäyttävät maakuntalain yleissäännökset.

Erityislainsäädännössä muutoksenhaku säädetään usein tehtäväksi hallintovalituksena. Tällöin myös oikaisuvaatimukseen sovelletaan maakuntalain säännösten sijasta kulloinkin kyseessä olevan erityislain mukaista sääntelyä.

Maakuntalain 129 §:n mukaan maakuntalain oikaisuvaatimusta koskevaa sääntelyä ei sovelleta myöskään silloin, kun päätökseen saa muun lain nojalla hakea muutosta maakuntavalituksin, jos kyseisessä erityislaissa viitataan vain maakuntavalitukseen.

Maakuntalain 130 §:ssä säädetään oikaisuvaatimuksen tekemisestä. Sääntely vastaa lähtökohtaisesti kuntalakia. Pykälän 2 momentin mukaan oikaisuvaatimus tehdään maakuntahallituksen ja lautakunnan sekä niiden jaoston ja alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimielimelle. Momentissa säädetään lisäksi siitä, mille taholle oikaisuvaatimukset osoitetaan maakunnan liikelaitoksessa tehdyistä päätöksistä ja toisaalta edellä mainituista lain mukaan viranhaltijatasolla päätettäväksi säädettyissä asioissa tehdyistä päätöksistä.

Maakuntalaissa säädetään maakunnan ja maakunnan liikelaitoksen suhteesta (lain 9 luku). Liikelaitos toimii osana maakuntaa, mutta sillä on maakunnan sisällä taloudellisesti ja toiminnallisesti eriytetty asema. Liikelaitoksen johtokunnan ja johtajan tehtävistä säädetään maakuntalaissa. Maakuntalain 130 §:n mukaan myös oikaisuvaatimus maakunnan liikelaitoksen johtokunnan ja sen jaoston sekä alaisen viranomaisen päätöksestä tehdään liikelaitoksen johtokunnalle. Maakuntalain 78 §:n mukaan maakunnan hallintosäännössä määrätään tarkemmin muun muassa palvelujen tuottamista ja viranomaispäätöksiä koskevan toimivallan käytön järjestämisestä maakunnassa ja maakunnan liikelaitoksessa. Maakuntavaltuusto voi siten päättää hallintosäännössä myös siitä, miten oikaisuvaatimusten käsittely järjestetään liikelaitoksessa.

Edelleen maakuntalain 130 §:n 2 momentin mukaan edellä 79 §:n 3 momentissa tarkoitettua viranhaltijatasolla tehtäväksi laissa säädetystä päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen ratkaisee ”laissa tai hallintosäännössä määrätty viranhaltija, jonka tulee olla toinen kuin päätöksen tehnyt viranhaltija.” Näissä erityislainsäädännössä erikseen määritellyissä asioissa maakunnan toimielinkäsittely on jo lähtökohtaisesti suljettu laissa pois, jolloin myöskään mahdollisten oikaisuvaatimusten käsittelyä ei ole perusteltua viedä käsiteltäväksi toimieli-



Jotta oikaisuvaatimus ei kuitenkaan jäisi edellä mainituissa asioissa pelkästään yhden, mahdollisesti jo alkuperäisen päätöksenkin tehneen viranhaltijan ratkaistavaksi, laissa edellytettäisiin, että oikaisuvaatimusta koskevan asian ratkaisisi muu kuin alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija. Oikaisuvaatimusta koskevan asian ratkaisisi se maakunnan tai liikelaitoksen viranhaltija, jolle oikaisuvaatimusten päätöksenteko on hallintosäännössä määrätty. Estettä ei olisi sille, että alkuperäisen päätöksen tehnyt viranhaltija valmistelisi asian. Menettely vastaisi tältä osin valtiolla laajasti käytössä olevaa päätöksentekomallia, jossa asian ratkaisevan viranhaltijan tulisi olla toinen viranhaltija kuin asian esittelevä viranhaltija. Ehdotettu menettely edistäisi hallituksen esityksen perustelujen mukaan yhdenmukaisen ratkaisukäytännön muodostumista maakunnassa ja liikelaitoksessa sekä mahdollisten epäkohtien havaitsemista ja käsittelyä.

Asiantuntijalausunnossaan KHO toteaa maakuntalain 130 §:n osalta, jotta sekaannukselta maakuntavalitusjärjestelmän ja hallintovalitusjärjestelmän käyttöedellytyksien osalta vältettäisiin, että lakiehdotuksen 79 §:n 3 momentissa tarkoitettu viranhaltijan päätöksen oikaisuvaatimuksen käsittelevästä viranomaisesta (tai viranhaltijasta) olisi säädettävä omana pykälään tai edes omana momenttinaan.

Valtiovarainministeriö kannattaa ehdotusta 130 §:n 2 momentin jakamisesta kahteen erilliseen momenttiin, joista ensimmäinen koskisi maakunnan tai liikelaitoksen päätöksistä tehtyjä oikaisuvaatimuksia ja toinen maakuntalain 79 §:n 3 momentissa tarkoitetuista viranhaltijatasolla tehdyistä päätöksistä tehtyjä oikaisuvaatimuksia. Tämä selkiyttäisi sääntelyä. Samalla valtiovarainministeriö toteaa, että jälkimmäisen momentin käyttöala tulee ilmeisesti jäämään melko kapeaksi. Suuri osa laissa viranhaltijatasolla päätettäväksi säädettyistä asioista on samalla säädetty hallintovalitusasioiksi, joista ei joko lainkaan edellytetä tehtäväksi oikaisuvaatimusta, tai joissa oikaisuvaatimukseen sovelletaan muuta kuin maakuntalain sääntelyä.

Maakunnan sopimusten oikeudellinen luonne ja toimivaltainen tuomioistuin

Nyt kyseessä olevaan hallituksen esitykseen (HE 15/2017) ja eduskunnan käsiteltävänä olevaan valinnanvapautta koskevaan esitykseen (HE 47/2017) sisältyy useita säännöksiä, jotka velvoittavat maakuntia tekemään erilaisia sopimuksia kuten maakuntien yhteistyösopimuksen, ostopalvelusopimuksia ja sopimuksia sote-keskuspalvelutuottajien kanssa. Nämä sopimukset ovat maakunnan järjestämisvastuulla olevia sote-palveluja koskevinä oikeudelliselta luonteeltaan julkisoikeudellisia sopimuksia.

Lausunnonantajat (mm. KHO) ovat kiinnittäneet huomiota siihen, ettei nyt kyseessä olevissa laeissa säädettävien sopimusten oikeudellinen luonne käy riittävästi ilmi hallituksen esityksistä. Tämä saattaa lausunnonantajien näkemyksen mukaan johtaa epäselvyyteen mm. siitä, tulisiko sopimuksia koskevat oikeusriidat ratkaista hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa vai yksityisoikeudellisia sopimusriitoja käsittelevissä käräjäoikeuksissa.

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö toteavat, että lakiesityksissä tarkoitettut maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja koskevat sopimukset ovat oikeudelliselta luonteeltaan julkisoikeudellisia sopimuksia, joita koskevat sopimusriidat tulee



käsitellä hallintoriita-asiana hallinto-oikeudessa. Tämä näkökanta olisi perusteltua ottaa esille esim. valiokunnan mietinnössä.

Omaisuuksjärjestelyt

Suomen Kuntaliitto katsoo, että maakunnille tulisi siirtää kaikki kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvä omaisuus maaomaisuutta lukuun ottamatta ja että kunnille tulisi maksaa omaisuussiiroista korvaus.

Lisäksi eräissä lausunnoissa on otettu kantaa mm. kunnille jäävän kiinteistömäärän aiheuttamiin riskeihin. Palvelujen järjestäminen alueellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla johtaa paikoitellen siihen, että kunnan omistamat tilat jäävät tarpeettomiksi.

Vastaus

Hallituksen esityksessä kuntien käyttötalouteen kohdistuvia suoria vaikutuksia on arvioitu laajasti kunnittain, kuntaryhmittäin ja maakunnittain. Kuntien taseeseen kohdistuvia vaikutuksia on myös kuvattu kaikilta niiltä osin kuin se on ollut mahdollista ilman, että ryhdyttiin ennakoimaan maakuntien itsehallinnollista päätöksentekoa.

Esityksen mukaan sairaanhoitopiirien kuntayhtymät, erityishuoltopiirit ja maakunnan liitot siirrettäisiin maakuntiin suoraan lain nojalla eli niiden omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirtyisivät yleisseuraantona maakunnalle. Kunnan järjestämän sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen käytössä olevat toimitilat siirtyisivät vuokrasopimuksen nojalla maakunnan hallintaan kolmen vuoden siirtymäkauden ajaksi. Siirtymäkauden jälkeen maakunta vuokraisi kunnalta ne tilat, jotka se toiminnassaan tarvitsisi. Maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvaan toimintaan liittyvä kunnan omistama irtaimisto siirtyisi maakunnalle. Tämän lisäksi kunta siirtäisi maakunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseen liittyvät sopimukset. Kunnille ei maksettaisi siirtävästä omaisuudesta korvauksia, vaan kunnan peruspääomaa alennettaisiin siirtyvää omaisuutta vastaavalla määrällä.

Uudistukseen liittyvillä omaisuusjärjestelyillä on varmistettava, että maakunnilla on mahdollisuus hoitaa niiden järjestämisvastuulle siirtyvät tehtävät. Tämän lisäksi on varmistettava, ettei järjestelyillä vaaranneta rahoitusperiaatetta eli kuntien mahdollisuudet tehtäviensä hoitamiseen turvataan myös uudistuksen toimeenpanon jälkeen. Edelleen on varmistettava, että verovelvollisia kohdellaan yhdenvertaisesti, työn verotus ei kiristy uudistuksen seurauksena ja että mahdollisuudet julkisen talouden kestävyys turvaamiselle säilytetään.

Hallituksen esityksessä on sängen laajasti kuvattu vaihtoehtoja omaisuusjärjestelyjen toteuttamiselle. Omaisuuteen liittyvät järjestelyt voidaan toteuttaa useilla eri vaihtoehtojilla ja niiden yhdistelmillä ja vaihtoehtojista on valittu se, joka parhaiten toteuttaa uudistukselle asetetut tavoitteet kokonaisuutena. Lisäksi vaihtoehdon valinnassa on kiinnitetty huomiota siihen, että kuntia kohdellaan uudistuksessa mahdollisimman yhdenvertaisesti. Pelkästään kuntaorganisaatioiden näkökulmasta hyväksyttävimmän vaihtoehdon eli lunastuksen suurimmat haasteet liittyvät maakunnan lunastusvelvollisuuden laajuuteen, lunastettavan omaisuuden arvon määrittämiseen, kuntien maaomaisuuden rooliin elinkeino- ja yhdyskuntarakennetekijänä sekä maakunnan lunastukseen tarvitsemaan rahoitukseen.



Maakunnan laaja lunastusvelvollisuus tarkoittaisi, että maakunta kantaisi kokonaisuudessaan riskin tulevaisuudessa mahdollisesti käyttämättömäksi jäävistä toimitiloista ja muusta omaisuudesta. Tällaisen velvollisuuden asettaminen maakunnalle edellyttäisi, että kunnilla ei olisi omilla toimillaan mahdollisuutta lisätä maakunnalle siirtyvän omaisuuden määrää ja samalla maakunnan taloudellisia vastuita. Jos maakunnalla olisi velvollisuus lunastaa kaikki tietyllä hetkellä käytössä oleva omaisuus, maakunnalle tulisi siirtyä myös rakennusten maapohjat. Jos rakennusten maapohjat eivät siirtyisi mukana, maakunnan mahdollisuudet tulevaisuudessa luopua käyttämättömiksi jäävistä tiloista ja rakennuksista heikentyisivät oleellisesti.

Maakunnille asetettavan laajan lunastusvelvollisuuden asettaminen tarkoittaisi, että kuntien ja kaupunkien yhdyskuntarakenteen kannalta merkityksellisissä paikoissa sijaitsevia perusterveydenhuollon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen rakennuksia siirtyisi maapohjineen suuressa määrin maakuntien omistukseen. Tämä ei välttämättä ole kuntien tulevaisuuden kannalta perusteltua. Lainsäädännössä tilanne tulisi todennäköisesti ratkaista jonkinlaisella kyseisen kaltaista maaomaisuutta koskevalla erityissäännöksellä. Tällainen säännös saattaisi joissakin tilanteissa muodostua ongelmalliseksi, jos kunnalla ja maakunnalla ei olisi yhtenevää käsitystä kyseisen maaomaisuuden laadusta ja merkityksestä.

Jos päätösvalta lunastuksen laajuudesta ja kohteesta olisi maakunnalla eli maakunta lunastaisi vain tarpeelliseksi katsomansa omaisuuden, vastuu mahdollisesti käyttämättömäksi jäävistä toimitiloista ja muusta omaisuudesta jäisi välittömästi uudistuksen toteutumishetkellä kunnalle. Tätä vaihtoehtoa ei ole pidetty valmistelun yhteydessä kuntien kannalta mahdollisena.

Edelleen tulisi ratkaista, millä arvolla lunastus toteutettaisiin. Korvaus voisi perustua kirjanpitoarvoon (tasearvo), käypään arvoon, jonkinlaiseen tekniseen arvoon tai esimerkiksi tuottoihin perustuvaan nykyarvon laskentaan. Tilinpäätösten mukaisten tasearvojen käyttäminen olisi lähtökohtaisesti yksinkertaista, sillä näin välttyttäisiin erillisten, aikaa vievien ja todennäköisesti merkittäviä kustannuksia aiheuttavien arvostusselvitysten tekemiseltä. Tasearvoihin vaikuttavat kuitenkin kuntien nykyiseen kirjanpitokäytäntöön siirtymisen aikainen tilanne ja silloin tehdyt ratkaisut. Tasearvojen käyttämiseen liittyvät myös merkittävänä ongelmana joissakin kunnissa jo toteutetut kiinteistöomaisuuden järjestelyt ja yhtiöittämiset, joiden seurauksena tasearvot ovat huomattavasti nousseet. Tästä seuraisi, että joissakin kunnissa maakunta lunastaisi omaisuuden käytännössä markkina- tai siihen verrattavalla arvolla ja joissakin taas hankintamenoon perustuvalla tasearvolla. Myöskään pelkän maaomaisuuden arvo ei ole yksiselitteisesti määriteltävissä. Useissa tapauksissa maaomaisuus on kuntien taseissa arvostettu hyvin alhaiseen arvoon tai sitä ole arvostettu lainkaan.

Merkittävimmän ongelman lunastusmallin käytölle muodostaisi kuitenkin maakunnan lunastukseen tarvitsema rahoitus. Erillisen rahoituksen järjestäminen johtaisi suurella todennäköisyydellä kokonaisveroasteen kohoamiseen. Riski kokonaisveroasteen nousemiselle olisi suuri myös siinä tapauksessa, että maakunta jäisi lunastussumman kunnille velkaa. Käytännössä syntyisi tilanne, jossa verorahoituksella toimiva maakunta maksaisi kunnille omaisuudesta, jonka kunnan asukkaat ovat jo kertaalleen verojen muodossa maksaneet ja joka on edelleen pysymässä samassa lakisääteisten tehtävien käytössä.



Lunastuskorvaus olisi lisäpanostus kuntatalouteen, joten tämän lisäpanostuksen synnyttämä kokonaisveroasteen kohoaminen olisi voitava estää. Kokonaisveroasteen kohoaminen olisi mahdollista estää vain niin, että kuntien oikeutta päättää lunastuskorvauksen käytöstä rajoitettaisiin. Tällainen kunnan päätösvallan rajaaminen vaikuttaisi kuitenkin merkittävällä tavalla kuntien oikeuteen määrätä itsenäisesti taloudestaan.

Selvitysten perusteella kuntasektorin omistukseen on jäämässä uudistuksen jälkeen noin 6,8 milj. m² tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollon käytössä olevia toimitiloja. Hallituksen esityksessä on pyritty arvioimaan, mitä näille toimitiloille tulisi tapahtumaan uudistuksen toimeenpanon edetessä. Arviot perustuvat sosiaali- ja terveydenhuollon kehitystrendeihin, väestönkehitykseen ja aiemmin toteutetuista muutoksista kertyneisiin kokemuksiin. Muutoksiin johtavia tekijöitä ovat muun muassa väestön ikääntyminen, työikäisen väestön siirtyminen kasvukeskuksiin, terveydenhuollon hoitokäytäntöjen muuttuminen sekä digitalisaation seurauksena syntyvät muutokset eli tekijät, jotka ovat lähtökohtaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämismäisvastaan siirrosta riippumattomia.

Selvitysten lopputulos on, että mahdollisesti noin 20 prosenttia eli noin 1,2 – 1,4 milj. m² tulee jossakin vaiheessa poistumaan sote-käytöstä. Suurin riski sille, että kiinteistölle ei sote-käytön mahdollisesti loppuessa löydetä lainkaan uutta käyttötarkoitusta, on pienissä ja väestömäärältään taantuvissa, harvaan asutuissa kunnissa erityisesti silloin, jos kyseessä on laitospalvelurakennus. Seuraavaksi suurin riski kohdistuu vanhoihin avopalvelurakennuksiin tiheään palveluverkon omaavalla, mutta väestömäärältään taantuvalla alueella. Näiden edellä mainittujenkaan kiinteistötyyppien kaikki rakennukset eivät kuitenkaan tule poistumaan käytöstä, vaan ainoastaan osa niistä.

Mahdollisesti käyttämättömiksi jäävien tilojen määrä ja osuus kunnan omistamista toimitiloista tulisi todennäköisesti vaihtelevasti eri kunnissa. On oletettavaa, että kasvukeskuksissa ja niiden läheisyydessä tyhjiksi jäävien tilojen ongelma on väliaikainen ja poistuu kohtuullisen lyhyellä aikavälillä tilojen siirtyessä vähitellen muuhun käyttöön. Palvelu- ja toimitilaverkkoon tulevaisuudessa kohdistuvia muutoksia on kuitenkin käytännössä mahdotonta arvioida kunnittain tyhjentävästi ja yksityiskohtaisesti, sillä yksityiskohtainen arviointi tarkoittaisi itsehallinnollisen maakunnan päätöksenteon ennakoimista. Selvitystenkään perusteella ei siten voida identifioida, mihin yksittäiseen kuntaan tai yksittäisen kunnan yksittäiseen sote-rakennukseen muutos kohdistuu, sillä lopulliset ratkaisut palveluverkosta tulee tekemään maakunta. Lisäksi esimerkiksi asiakkaiden valinnanvapaus saattaa johtaa siihen, että maakunnan toimitilatarpeet vähenevät, mutta tilalle tulevat yksityisen palvelutuotannon tilatarpeet. Näistä tekijöistä seuraa, että myöskään muutosten ajallista ulottuvuutta ei voida varmuudella ennustaa. Mahdolliset vaikutukset tulevat todennäköisesti useiden vuosien aikajänteellä.

Näissä mahdollisissa tilanteissa negatiivinen kuntatalousvaikutus johtuisi kunnan vaikutusmahdollisuuksien ulottumattomissa olevasta, erittäin suuresta hallinnollisesta ja lainsäädännöllisestä muutoksesta. Hallitus on jo aiemmin valmistelun yhteydessä linjannut, että julkisen talouden suunnitelman yhteydessä päätetään niihin tilanteisiin liittyvistä tarvittavista tukitoimenpiteistä, kun yksittäiseen kuntaan kohdistuu käyttämättömäksi jäävistä sote-toimitiloista johtuvia kuntataloudellisia vaikutuksia. Muiden tukitoimien ohella suoraan yksittäisen kunnan talouteen kohdistuva tukitoimi voisi olla esimerkiksi säännös harkinnanvaraisesta



avustuksesta. Tällaisen säännöksen lisäämistä voimaanpanolakiin on jo esitetty hallintovaliokunnalle.

Palvelujen kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin

Eräissä lausunnoissa on otettu kantaa sote-järjestämislain 11 §:ssä olevaan säännökseen palvelujen kokoamisesta suurempiin kokonaisuuksiin. Esimerkiksi Folktinget on todennut, että laajan ympärivuorokautisen keskittäminen Etelä-Pohjanmaalle on ongelmallista kielellisten oikeuksien kannalta. On hyvin epätodennäköistä että valittu ratkaisu voisi turvata kielelliset oikeudet.

Toisaalta erityisesti ruotsinkielisten kehitysvammaisten palvelujen toteuttamisen osalta on esitetty, että suurempiin kokonaisuuksiin kokoamisen perusteena voisi olla myös kielelliset perusteet.

Vastaus

Sote-järjestämislain 11 §:ssä oleva säännös sosiaali- ja terveydenhuollon laajan päivystyksen toteuttamisesta 12 maakunnan toimesta perustuu eduskunnassa viime vuonna hyväksyttyihin terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muutoksiin (HE 224/2016, EV 244/2016). Siinä yhteydessä on käsitelty perusteellisesti myös kysymys siitä, järjestetäänkö laaja päivystys Etelä-Pohjanmalla sairaanhoitopiirin vai Vaasan sairaanhoitopiirin. Asiaan liittyen ei ole tullut esille seikkoja, jonka vuoksi nyt pitäisi muuttaa linjausta.

Suurempiin kokonaisuuksiin koottavien palvelujen perusteena on 11 §:n mukaan se, että kokoaminen on välttämätöntä palvelujen saatavuuden, ja laadun sekä asiakkaiden oikeuksien varmistamiseksi tehtävän vaativuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella. Säännöksessä ei todeta kielellisiä perusteita. Sen sijaan siinä todetaan asiakkaiden oikeuksien varmistaminen. Jos osoittautuisi että palvelun vaativuuden, harvinaisuuden tai niistä johtuvien suurten kustannusten perusteella välttämättömässä suurempiin kokonaisuuksiin kokoamisessa on asiakkaan oikeuksien varmistamisessa perusteita myös asiakkaiden kielen huomioon ottamiseen, lakiesitys mahdollistaa sen. Mitä tulee kehitysvammaisten palveluihin, niissä tavoitteena on ollut jo jonkin aikaa palvelujen toteuttaminen mahdollisimman pitkälle asiakkaan kotikunnassa tai lähellä omaisia.

Palvelujen tuottaminen, järjestämisen ja tuottamisen erottaminen, yksi liikelaitos -periaate

Useat lausunnonantajat ovat kritisoineet sote-järjestämislain 22 §:ssä olevaa säännöstä, jonka mukaan maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava järjestäminen ja tuottaminen. Tämän velvoitteen on katsottu olevan ristiriidassa maakunnan itsehallinnon kanssa. Lisäksi joissakin lausunnoissa, kuten Ensi- ja turvakotien liiton lausunto, on todettu, että järjestämisen ja tuottamisen erottaminen voi heikentää uudistuksen sosiaali- ja terveystieteiden tavoitteiden toteutumista.



Ensihoitoon liittyen mm. sisäministeriö on todennut, että HE:n mukaisessa muodossa 22 § estäisi maakunnassa sen, että sosiaali- ja terveyspalveluista vastaava liikelaitos sopisi maakunnan pelastustoimesta vastaavan liikelaitoksen kanssa yhteistyöstä ensihoitopalvelujen tuottamisessa. Pykälää pitäisi sen vuoksi muuttaa siten, että pelastustoimesta vastaava liikelaitos voisi tuottaa myös ensihoitopalveluja.

Vastaus

Hallituksen esityksen mukaisella järjestämisen ja tuottamisen erottamisella voidaan parantaa johtamista sekä kustannusten hallintaa ja laadun kehittämistä. Maakunnan järjestämisestä vastaavan viranomaisen tehtävänä on maakunnan palvelustrategian ja palvelulupauksen mukaisesti mm. määrittää miten maakunnan vastuulle kuuluvat palvelut toteutetaan, millaisia tavoitteita niille asetetaan sekä seurata maakunnan asukkaiden oikeuksien toteutumista ja palvelutuotannon vaikuttavuutta. Maakunnan omien palvelujen tuotannosta vastaavan liikelaitoksen tehtävänä taasen on huolehtia siitä, että palvelujen laatu on hyvä ja ne toteutetaan kustannustehokkaasti ja -vaikuttavasti. Järjestäjän ja tuottajan tehtävien erottaminen myös maakuntaorganisaation sisällä selkeyttää eri toimijoiden vastuun jakautumista.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että sote-järjestämislain 22 §:n 1 momentin tarkoituksena on varmistaa, että maakunnan omien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotannon vastuu on selkeästi yhdellä taholla, minkä vuoksi laissa säädetään, että palvelujen tuotanto on yhden liikelaitoksen tehtävä. Säännöksen tarkoituksena ei sen sijaan ole ollut estää tarkoituksenmukaista yhteistyötä ja työnjakoa maakunnan liikelaitosten välillä. Tämän vuoksi lain 22 §:n 1 momenttia on tarpeen selkeyttää siten, että se mahdollistaa muun muassa ensihoitoa koskevan yhteistyön pelastustoimesta vastaavan liikelaitoksen kanssa silloin kun pelastustoimesta vastaa erillinen liikelaitos.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että järjestämisen ja tuottamisen erottaminen maakunnan omassa toiminnassa on edellä kuvatulla tavalla uudistuksen tavoitteita tukeva ratkaisu.

Sote-järjestämislain 22 §:n 1 momentissa olevaa säännöstä, joka mukaan kaikki maakunnan omaat sosiaali- ja terveyspalvelut on annettava yhden liikelaitoksen tuotettavaksi, olisi perusteltua selkeyttää siten, että yhteistyö maakunnan muiden liikelaitosten kanssa olisi mahdollista. Säännöstä ehdotetaan tämän vuoksi muutettavaksi seuraavasti:

Maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Maakunnan omasta palvelujen tuottamisesta vastaa maakuntalain 52 §:ssä tarkoitettu maakunnan liikelaitos. ~~[Poisto: Kaikki maakunnan omat sosiaali- ja terveyspalvelut on annettava yhden liikelaitoksen tuotettavaksi.]~~ Vastuu maakunnan omien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta on annettava yhdelle liikelaitokselle. Se voi hankkia maakunnan muilta liikelaitoksilta omaa toimintaa täydentäviä palveluja.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittäminen ja alueelliset tutkimustoimikunnat

Eräissä asiantuntijalausunnoissa on kiinnitetty huomiota lain 35 §:ssä säädettyihin sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseen liittyviin kysymyksiin. Lakiin on muun muassa edellytetty täsmällisempiä säännöksiä kehittämistoiminnan toteuttamisesta ja eri toimijoiden vastuis-



ta. Lisäksi eräät lausunnonantajat ovat edellyttäneet, että lain 39 § sisältyvään alueellisia tutkimustoimikuntia koskevaan säännökseen lisättäisiin vaatimus, että toimikunnissa tulee olla edustus alueella toimivista yliopistoista ja korkeakouluista.

Vastaus

Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoiminnasta maakunnassa säädetään järjestämislain 35 §:ssä. Säännös korostaa maakunnan kokonaisvastuuta alueensa kehittämistoiminnasta sekä kehittämistoimintaan liittyvästä yhteistyöstä alueen muiden toimijoiden ja yhteistyöalueen muiden maakuntien kanssa sekä kansallisesti.

Säännöksen mukaan maakunta vastaa alueensa sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisestä sekä alue- ja organisaatorajat ylittävästä kehittämis-yhteistyöstä. Lisäksi maakunta koordinoi ja ohjaa tuottajatasolla tapahtuvaa kehittämistyötä ja tukee kuntia hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä. Maakunta myös osallistuu kansalliseen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseen ja toimii yhteistyössä kuntien sekä koulutus-, kehittämis- ja tutkimustoimintaa harjoittavien organisaatioiden kanssa.

Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakuntien on kehittämistehtävänsä liittyen sovittava muiden samaan yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien kanssa kehittämistoiminnan yhteistyöstä. Lisäksi mainittujen maakuntien on tehtävä yhteistyötä yliopistojen, korkeakoulujen, järjestöjen ja elinkeinoelämän kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollon osaamistarpeen arviointia ja ammatillisen osaamisen kehittämistä on tehtävä yhteistyössä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kanssa. Kaikkien maakunnan järjestämisvastuulla olevia palveluja tuottavien yhtiöiden ja yhteisöjen on osallistuttava palvelujen kehittämiseen maakunnan määrittelemällä tavalla. Lapin maakunnan tehtävänä on tukea saamenkielisten palvelujen kehittämistä koko maassa ja Uudenmaan maakunnan tehtävänä on tukea ruotsinkielisten palvelujen kehittämistä koko maassa.

Nykytilaan verrattuna ehdotettu sääntely luo vahvemmat puitteet kehittämistoiminnan organisoinnille ja systemaattiselle toteuttamiselle sekä siihen liittyvälle monialaiselle yhteistyölle. Kehittämistoiminnan ja siihen liittyvän yhteistyön organisointi ja käytännön toteutus on jätetty maakuntien päätöksenteon varaan, jotta kunkin alueen ominaispiirteet ja tarpeet voidaan ottaa riittävässä määrin huomioon. Toisaalta Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen maakunnille osoitettu vastuu edistää maakuntien järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenmukaista ja tutkimukseen perustuvaa kehittämistä sekä siihen liittyvää yhteistyötä, varmistaa kehittämistoiminnan riittävän yhdenmukaisuuden ja sen, että toimintakäytännöt eivät pääse erkaantumaan toisistaan liiaksi yhteistyöalueiden välillä ja sisällä.

Lapin maakunnalle osoitettu velvoite tukea saamenkielisten palvelujen kehittämistä kattaa Lapin alueen lisäksi myös muut alueet Suomessa ja uudenmaan maakunnan kehittämistoiminta kattaa kaikki ruotsinkielisen väestön palvelut koko maassa, myös vammaispalvelut ja kehitysvammaisten erityishuollon.



Järjestämislain ehdotetun 35 §:n 2 momentissa säädetään kehittämistoimintaan liittyvästä yhteistyöstä mm. yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kanssa. Säännökseen voitaisiin lisätä myös yhteistyö toisen asteen oppilaitosten kanssa seuraavasti:

”Sosiaali- ja terveydenhuollon osaamistarpeen arviointia ja ammatillisen osaamisen kehittämistä on tehtävä yhteistyössä yliopistojen, ja ammattikorkeakoulujen ja toisen asteen oppilaitosten kanssa.”

Järjestämislain 39 §:ssä säädetään alueellisista tutkimustoimikunnista. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien on asetettava nelivuotiskaudeksi kerrallaan yhteinen sosiaali- ja terveystieteellinen tutkimustoimikunta mahdollisine jaostoineen. **Tutkimustoimikunnassa on monitieteinen edustus yhteistyöalueen maakuntien toimintayksiköistä. Koska tutkimustoiminnan korvaukset perustuvat yliopistotasoiseen tutkimukseen, jota tehdään sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden yhteydessä, sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa, että järjestämislain 39 §:n lisätään säännös yliopistojen edustuksesta alueellisessa tutkimustoimikunnassa seuraavasti:**

”Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien on asetettava nelivuotiskaudeksi kerrallaan yhteinen sosiaali- ja terveystieteellinen tutkimustoimikunta mahdollisine jaostoineen. Tutkimustoimikunnassa on monitieteellinen edustus yhteistyöalueen maakuntien toimintayksiköistä ja niiden alueella toimivista yliopistoista.”

Sote-ohjaus

Kuntaliitto katsoo, että maakuntien palvelujen järjestämiseen kohdistuvan valtion ohjauksen tulisi kohdistua ainoastaan strategisiin tavoitteisiin sekä maakuntien välisen työnjaon näkökulmasta strategisesti merkittäviin kohteisiin. Valtiolla ei tule olla interventio-oikeutta maakuntien operatiiviseen päätöksentekoon. Maakuntien toiminnan ohjauksen tulee muutoinkin perustua lainsäädäntöön eikä valtioneuvoston eikä ministeriöiden hallinnollisiin päätöksiin. Erityisen ongelmallista maakuntien itsehallinnon näkökulmasta on järjestämislakiluonnoksen 19 § (Palvelurakenteen, investointien ja tiedonhallinnan ohjaus) ja 18 § (Valtioneuvoston toimivalta), jotka tulisi poistaa laista kokonaan. Järjestämislain 4 lukuun (Ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen) ja maakuntalain 3 lukuun (Maakunnan suhde valtioon ja kuntiin) sisältyvät ohjausmekanismit ovat riittävät maakuntien ohjauksen näkökulmasta.

Vastaus

Hallituksen esityksessä on säännökset siitä, miten valtio ohjaisi jatkossa maakuntien toimintaa ja taloutta. Kuntien ohjaukseen esitys ei aiheuta muutosta muutoin, mutta ohjauksen kattama tehtäväala kaventuu. Valtion ohjaus suhteessa maakuntiin olisi osin tiukempaa kuin nykyinen kuntien toiminnan ohjaus. Tämä johtuu muun muassa siitä, että maakunnilla ei olisi kuntien tapaan omaa verotusoikeutta, vaan maakunnan toiminnan rahoitus perustuisi valtion rahoitukseen. Valtion ohjaukseen liittyviä vaikutuksia arvioidaan tarkemmin hallituksen esityksessä.

Uudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriön asema sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaajana vahvistuisi, koska sen uudeksi nimenomaiseksi tehtäväksi tulisi maakuntien järjes-



tämän sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaaminen. Ohjaamisen välineenä olisivat muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten tavoitteiden valmistelu, maakuntien toiminnan ohjaaminen ja siihen liittyen, yhteistyöalueiden hyväksymien yhteistyösopimusten arviointi ja vuotuiset neuvottelut maakuntien kanssa sekä palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arviointi. Ohjauksen vahvistamiseksi sosiaali- ja terveysministeriöön perustetaan uusi ohjausyksikkö. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan laitokset tukevat omalla toiminnallaan kunnissa ja kuntayhtymissä tapahtuvaa uudistuksen toimeenpanoa. Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksen näkökulmasta keskeiset elementit olisivat valtioneuvoston hyväksymät valtakunnalliset tavoitteet sekä sosiaali- ja terveysministeriön ja maakuntien väliset neuvottelut. Näillä ohjauskeinoilla ei määritellä maakunnille yksittäisiä normatiivisia velvoitteita. Tarkoituksena on asettaa lainsäädäntöä täsmentäviä tavoitteita ja seurata maakuntien asukkaiden ja asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutumista sekä palvelutoiminnan laatua ja kustannusvaikuttavuutta.

Keskeisessä asemassa näiltä osin on vuorovaikutus maakuntien kanssa. Esimerkiksi sote-järjestämislain 29 §:ssä oleva säännös sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksesta lähtee siitä, että maakunnat ja ministeriö yhdessä seuraavat ja arvioivat palvelujen toteutumista sekä kehittämistavoitteita ja -keinoja.

Ehdotettu lainsäädäntö sisältää edellä todetun vuorovaikutteisen ohjauksen lisäksi joitakin säännöksiä, jotka mahdollistavat valtiolle maakuntien sitovan ohjauksen. Osittain sitova ohjaus perustuisi siihen, että maakunnan tai maakuntien yhteinen toiminta ei ole säädettyjen velvoitteiden mukaista. Esimerkkinä tästä voi todeta sote-järjestämislain 18 §:ssä oleva säännös, jonka mukaan valtioneuvoston on vahvistettava maakuntien yhteistyösopimus jos maakunnat eivät ole tehneet sopimusta määräajassa tai jos sopimus on ristiriidassa valtioneuvoston hyväksymien tavoitteiden kanssa.

Sote-järjestämislain 19 §:ssä olevat säännökset palvelurakenteen, investointien ja tiedonhallinnan ohjauksesta liittyvät olennaisesti palvelujärjestelmän valtakunnallisen kokonaisuuden arviointiin, yhdenvertaisuuden varmistamiseen ja kustannusten hallintaan.

Valtioneuvostolla säännöksen mukaan olevan toimivallan tarkoituksena on ohjata sosiaali- ja terveydenhuollon toimivuuden ja kustannusten kannalta keskeisiä asioita tehokkaasti ja tavalla, joka ottaa huomioon koko maan palvelujärjestelmän toimintakyvyn. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että palveluja on saatavissa tarpeen mukaisesti kaikkialla maassa. Samalla varmistetaan, että ei synny toistensa kanssa perusteettomasti kilpailevia hankkeita, jotka synnyttäisivät samalla merkittäviä toimintamenokustannuksia ilman että niillä saavutettaisiin hyvinvointi- tai terveyshyötyjä. Sitovalla ohjauksella valtioneuvosto voisi valtakunnan tasolla vaikuttaa tehokkaasti siihen, että maassa on asiakkaiden yhdenvertaisuuden varmistava ja kustannusvaikuttava palvelurakenne.

Vammaisten henkilöiden kuuleminen lakia valmisteltaessa

Vammaisia henkilöitä edustavat järjestöt ovat ilmaisseet huolensa siitä, että niitä ei ole kuultu lakia valmisteltaessa vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen 4 artiklan 3 kohdan edellyttämällä tavalla. Lisäksi maakunnille on vaadittu säädettävän erityinen



raportointivelvollisuus siitä, miten vammaisten henkilöiden sosiaali- ja terveyspalvelut toteutuvat maakunnassa ja vammaisneuvostoille on vaadittu vahvempia toimivaltuuksia.

Vastaus

YK:ssa laaditun ja Suomea sitovan vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 4 artiklan 3 kohdan mukaan, laadittaessa ja toimeenpantaessa lainsäädäntöä ja politiikkaa, joilla yleissopimusta pannaan täytäntöön, sekä muissa vammaisia henkilöitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa sopimuspuolten tulee neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistaa heidät, mukaan lukien vammaiset lapset, heitä edustavien järjestöjen kautta.

Vammaisia henkilöitä edustavien järjestöjen kuuleminen valmisteltavasta lainsäädäntökokonaisuudesta on toteutettu osana yleistä lausuntomenettelyä. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, asiaa valmisteltaessa on järjestetty kaksi lausuntokierrosta, ensimmäinen hallituksen syksyllä 2015 tekemistä linjauksista ja toinen lausuntokierros syksyllä 2016 hallituksen esityksestä. Lisäksi asiaa ja hallituksen esityksen valmistelua on käsitelty useissa eri tilaisuuksissa. Monet eri tahot ovat myös tehneet valmistelun aikana aloitteita ja esityksiä uudistuksesta.

Järjestämislain 7 §:n nojalla kunta on velvollinen seuraamaan asukkaittensa elinoloja, hyvinvointia ja terveyttä sekä niihin vaikuttavia tekijöitä alueittain ja väestöryhmittäin ja raportimaan hyvinvoinnista ja terveydestä sekä toteutetuista toimenpiteistä kunnanvaltuustolle vuosittain. Lisäksi kunnan tulee antaa valtuustolle kerran valtuustokaudessa hyvinvointikertomus. Järjestämislain 8 §:n nojalla maakunnan tulee arvioida ennakkoon ja ottaa huomioon päätöksensä vaikutukset eri väestöryhmien hyvinvointiin ja terveyteen. Lisäksi myös maakunnalla on velvollisuus laatia valtuustolleen valtuustokausittain hyvinvointikertomus väestön hyvinvoinnista, terveydestä, niihin vaikuttavista tekijöistä sekä toteutetuista toimenpiteistä. Hyvinvoinnin ja terveyden seurannassa ja päätösten vaikutusten arvioinnissa tulee ottaa erityisesti huomioon vammaisten henkilöiden asema ja tarpeet. Vammaisten henkilöiden sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutuminen tulee arvioitavaksi osana järjestämislain 31 §:n 1 momentin perusteella maakunnan ja 2 momentin perusteella Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen toteuttamaa sosiaali- ja terveydenhuollon seurantaa ja arviointia, sekä järjestämislain 30 §:n perusteella toteutettavaa palvelujen saatavuuden ja rahoituksen riittävyyden arviointia.

Maakuntalain 26 §:n perusteella maakunnan tulee asettaa vammaisneuvosto vammaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi. Sääntely vastaa sisällöllisesti kuntalain sääntelyä. Vammaisneuvosto ei ole sellainen maakuntalain 29 §:ssä tarkoitettu maakunnan toimielin, joka on maakunnan viranomainen ja joka voi käyttää julkista valtaa. Sille ei siten voitaisi delegoida esimerkiksi palvelujen järjestämisvastuuta koskevaa toimivaltaa. Vammaisneuvostolle tulee kuitenkin antaa aito mahdollisuus vaikuttaa maakunnan toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on tai joilla vammaisneuvosto arvioi olevan merkitystä vammaisten ja heidän tarvitsemiensa palvelujen kannalta ja vammaisneuvosto tulee ottaa mukaan osallistumisen ja kuulemisen kehittämiseen maakunnassa. Vammaisneuvostolle tulee antaa riittävästi tietoja muun muassa ajankohtaisista hankkeista ja varata vaikuttamismahdollisuus päätösten valmistelussa. Neuvoston rooliin kuuluu esimerkiksi aloitteiden, lausuntojen ja kannanottojen tekeminen ja sil-



lä tulee olla mahdollisuus osallistua sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 8 §:ssä tarkoitetun alueellisen hyvinvointikertomuksen laadintaan. Vammaisneuvosto voi myös oma-aloitteisesti ottaa kantaa ja esimerkiksi lausua sellaisista asioista, joiden se arvioi olevan merkittäviä vammaisten henkilöiden näkökulmasta. Lisäksi maakunta voi halutessaan antaa neuvoston edustajalle läsnäolo- ja puheoikeuden toimielinten, kuten esimerkiksi valtuuston ja lautakuntien kokouksiin, mikä parantaa tiedonkulkua ja vaikuttamismahdollisuuksia. Läsnäolo- ja puheoikeus voidaan rajata siten, että läsnäolo-oikeutta ei ole silloin kun asian käsittelyyn liittyy salassa pidettäviä tietoja.

Hallitusneuvos Pekka Järvinen

- LIITE 1 Hallintovaliokunnalle annettu VM:n ja STM:n yhteinen vastine
- LIITE 2 Perustuslakivaliokunnalle annettu vastine asetuksenantovaltuuksista
- LIITE 3 Muistio sosiaali- ja terveysvaliokunnalle annetuissa lausunnoissa olevista yksityiskohtaisista pykälämuutosehdotuksista.

