

16.10.2014

Sosiaali- ja terveysministeriö
PL 33
00023 VALTIONEUVOSTO

kirjaamo@stm.fi

Lausuntopyyntö STM090:00/2014

Lausunto sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain hallituksen esityksen luonnoksesta

- Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräistä siihen liittyvistä laeista. Kuntaliitto lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Yleistä

Lakiluonnoksen 1 §:n mukaan uudistuksen **tavoitteena** on mm. edistää sosiaali- ja terveyspalvelujen laatua ja varmistaa asiakkaan ja potilaan oikeus hyvään sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

Kuntaliitto pitää lain tarkoitusta ja tavoitteita hyvinä. Laki on kuitenkin luonteeltaan puitelaki ja sen seurauksena useat lakiesityksen kohdat ja myös niiden perustelut jäävät tulkinnanvaraisiksi.

Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että tavoitteisiin lisätään palvelujen tuottavuuden ja vaikuttavuuden lisääminen. Jatkovalmistelussa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten uudistukselle asetetut tavoitteet on mahdollista saavuttaa ja tehtävä lakiesitykseen tarvittavat muutokset.

Lakiluonnoksen 4 §:n mukaan sosiaali- ja terveysalueella (jatkossa sote-alueella) ja tuottamisvastuussa olevalla kunnalla ja kuntayhtymällä on oltava **riittävät voimavarat** hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen sekä lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen toimeenpanoon.

Lain 4 §:ssä edellytetään, että sosiaali- ja terveysalueella sekä tuottamisvastuussa olevalla kunnalla tai kuntayhtymällä on oltava riittävät voimavarat lain edellyttämien tehtävien hoitamiseen. Esityksessä ei määritellä, mitä riittäville voimavaroilla konkreettisesti tarkoitetaan ja kuinka ne on tarkoitus määritellä. Kuntaliitto pitää välttämättömänä, että säädöstä tarkennetaan, jotta kunnilla on tarvittavat tiedot päätöksenteon pohjaksi.

Laista puuttuu myös kokonaan kytkentä kuntatalousohjelmaan sekä siihen kiinteästi liittyvään sote-kustannusten hallintajärjestelmään, jolla sovitetaan yhteen kuntien tehtävät ja velvoitteet sekä niiden rahoituksen kokonaisuus. Kuntaliitto edellyttää, että tämä lisätään joko rahoitusta koskeviin pykäliin tai valtakunnallista suunnitelmaa koskevaan 26 §:ään.

Lisäksi Kuntaliitto huomauttaa, että jatkossakin palvelujen järjestäminen on täysin riippuvaista tarkoitukseen varatuista taloudellisista voimavaroista.

Palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta säädetään lakiluonnoksen 5 §:ssä. Säännöksen mukaan palvelut on toteutettava väestön tarpeet huomioon ottaen lähellä palvelujen käyttäjiä, mutta säännöksen mukaisten edellytysten täytyessä palveluja voidaan keskit-
tää.

Säännös on tulkinnanvarainen ja sitä tulisi selkiyttää. Nykyisessä muodossaan säännös on oikeudellisesti merkityksetön, koska se jättää joka tapauksessa päätöksentekijälle eli järjestäjälle kaiken harkintavallan. Vaikutus liittyy lähinnä siihen, että siihen vedottaisiin keskittämispäätöksistä tehdyissä valituksissa.

Sosiaali- ja terveyspalvelut on lakiesityksen 7 §:n mukaan järjestettävä sekä suomeksi että ruotsiksi silloin, kun sosiaali- ja terveysalueella on yksi tai useampi kaksikielinen kunta tai **suomen- ja ruotsinkielisiä kuntia**.

Kuntaliitto katsoo, että säännös turvaa asianmukaisesti palvelujen käyttäjien kielelliset oikeudet. Lakiesitystä tulisi kuitenkin tarkentaa niin, että sellaisilla tuotantoalueilla, joissa ei ole kuin yksikielisiä kuntia, palvelut voitaisiin tuottaa alueen kuntien kielellä, vaikka sote-alueella onkin kaksikielisiä kuntia.

Lakiesityksen 8 ja 9 §:ssä säädetään **hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä**. Vastuu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä kuuluu ensisijaisesti kunnille. Sote-alueen ja tuottamisvastuussa olevan kunnan ja kuntayhtymän on otettava päätöksissään huomioon niiden vaikutukset väestön hyvinvointiin ja terveyteen sekä annettava kunnille asiantuntija-apua.

Kuntaliitto katsoo, että hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä esitetty työnjako on tarkoituksenmukainen, mutta lain kustannusvaikutuksia arvioitaessa tulee huomioida, että hyvinvointivaikutusten arviointi ja raportointi vaatii henkilöstö- ja muita resursseja. Kun koko sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö lakiesityksen mukaan siirtyy tuotantoalueiden palvelukseen, kuntiin joudutaan palkkaamaan hyvinvointisektorin osaamista, mikä aiheuttaa kunnille lisäkustannuksia.

Lisäksi Kuntaliitto kiinnittää huomiota sosiaali- ja terveyspalvelujen ja kunnan muiden toimialojen väliseen horisontaaliseen yhteistyöhön, jota lakiesitys uhkaa heikentää suhteessa nykytilaan. Esimerkkeinä tästä ovat sosiaali- ja terveyspalvelujen, työllistymistä edistävien monialaisten yhteispalvelujen (työvoiman palvelukeskusten), opetus-, koulutus-, kulttuuri- ja liikuntapalvelujen sekä kunnassa tapahtuvan työllistämisen rajapinta, joka kaipaava selkiyttämistä.

Perustuslakiin liittyvät kysymykset

Kuntaliitto pitää välttämättömänä lakiesitykseen liittyvien kunnalliseen itsehallintoon ja perustuslaillisiin näkökohtiin liittyvien kysymysten selvittämistä.

Luonnoksessa on käsitelty ehdotetun järjestämislain suhdetta perustuslain 121 §:n mukaiseen kunnallisen itsehallinnon suojaan. Kuten luonnoksessakin on todettu, esitetyt ratkaisut vaikuttavat olevan eräiltä osin ristiriidassa perustuslain 121 §:n tai itsehallinnon suojan vakiintuneen tulkinnan kanssa.

Luonnoksen 14 §:n mukaan sosiaali- ja terveysalue päättää tuottamisvastuun antamisesta kunnalle ja kuntayhtymälle, jolla on sosiaali- terveyspalvelujen tuottamisvastuun edellyttämä oma henkilöstö ja muut voimavarat. Tuottamisvastuulla tarkoitetaan 3 §:n mukaan kunnan ja kuntayhtymän velvollisuutta tuottaa lainsäädännön ja sosiaali- ja terveysalueen järjestämispäätöksen mukaiset sosiaali- ja terveyspalvelut sekä vastuuta niihin kuuluvan julkisen vallan käytöstä. Tuottamisvastuusta määrättäisiin järjestämispäätöksellä, joka on luonteeltaan hallinnollinen päätös. Tuottamisvastuussa on kyse kunnille annettavista tehtävistä, joista perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan tulee säätää lailla.

Luonnoksen 33 §:n mukaan sosiaali- ja terveysalueeseen kuuluvat kunnat vastaisivat sosiaali- ja terveysalueen rahoituksesta sosiaali- ja terveysalueen perussopimuksen sekä järjestämispäätöksen ja talousarvion mukaisesti. Rahoitusvastuu perustuisi painotettuun asukasmäärään 33 §:n 2 momentin mukaisesti.

Tuottamisvastuun aiheuttamat kustannukset rahoitettaisiin luonnoksen 34 §:n mukaan sosiaali- ja terveysalueen suorittamalla korvauksella. Korvauksen perusteet määriteltäisiin järjestämisspäätöksessä. Korvausten tarkemmasta määräytymisestä neuvoteltaisiin terveysalueen ja tuottamisvastuussa olevan kunnan ja kuntayhtymän kesken. Korvauksesta päättäisi 34 §:n 2 momentin mukaan sosiaali- ja terveysalue.

Kunnallisen itsehallinnon kannalta on olennaista, että kunnalla on oikeus päättää taloudestaan. Verotusoikeus on kunnallisen itsehallinnon ja itsenäisen talouden keskeinen elementti, joka mahdollistaa todellisen itsehallinnon toteutumisen. Luonnoksessa esitetty rahoitus- ja päätöksentekojärjestelmä tarkoittaisi sitä, että kuntien talousarviosta noin puolet ei olisi kunnan valtuuston päätösvallassa. Valtuuston mahdollisuus päättää itsenäisesti taloudestaan rajoittuisi tuntuvasti. Myös tuotantovastuussa olevien kuntien tai kuntayhtymien asema voi olla ongelmallinen, mikäli sosiaali- ja terveysalueen osoittama rahoitus ei ole riittävä.

Itsehallinnon suojan sisältämän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta on perustuslain tulkintakäytännössä pidetty ongelmallisena tehtävien ja päätösvalan siirtymistä laajasti kuntalaisten valitsemilta valtuustoilta kuntien yhteistoiminnan piiriin. Kunnallinen itsehallinto on kuntalaisten itsehallintoa ja perustuslaki suojaa nimenomaan kuntalaisten oikeutta vaikuttaa ja päättää kuntaa koskevista asioista. Ehdotetun järjestelmän myötä järjestämissvastuu siirtyisi viidelle kuntayhtymälle joiden jäsenmäärä olisi useita kymmeniä. Yksittäisen kunnan äänivalta kuntayhtymässä vaihtelisi alustavien laskelmien mukaan 0,1 ja 32,2 prosentin välillä. Ratkaisu merkitsisi olennaista muutosta nykyiseen kuntamalliin ja rajoittaisi huomattavasti kuntalaisten mahdollisuutta vaikuttaa kunnan tehtäviin ja talouteen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen

11 §:ssä säädetään **järjestämissvastuusta**, joka sisältää vastuun lakisääteisten sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien hoitamisesta sekä vastuun palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta ja laadusta, asianmukaisesta saavutettavuudesta, tarpeen ja määrän määrittelemisestä, tuotantorakenteesta ja tuotantotavoista päättämisestä, laadun, määrän ja vaikuttavuuden seurannasta ja kehittämisestä sekä tuottamisen valvonnasta. Lisäksi järjestämissvastuuseen sisältyy sosiaali- ja terveydenhuoltoon kuuluvan julkisen vallan käyttö.

Kuntaliitto ei pidä säännöksen sisältöä kaikin osin tarkoituksenmukaisena.

11 §:n 2. kohdassa olevaa käsitettä asianmukinen saavutettavuus tulee tarkentaa tulkintaerimielisyyksien välttämiseksi.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että 11 §:n 3. kohdassa mainittu palvelujen tarpeen ja määrän määrittäminen tehdään yhteistyössä kuntien ja tuotantovastuussa olevien kuntien ja kuntayhtymien kanssa käyttäen hyväksi niiden asiantuntevista ja tiedoista.

11 §:n kohdassa 4 esitetään, että sosiaali- ja terveysalue kantaa vastuun mm. palvelujen tuotantorakenteesta ja tuotantotavasta ja siihen liittyen mm. sen ratkaisemisen, millaisin eri tavoin palveluja toteutetaan. Pykälän perustelujen mukaan kysymykseen voi tulla esimerkiksi valinta tietyn asiakasryhmän avohoidon tai laitoshoidon välillä taikka avohoidon eri toimintamuotojen kesken. Kuntaliitto katsoo, että tuotantotapoihin liittyen sote-alueen rooli tulee olla strateginen ja tuotantotapoihin liittyvät operatiiviset ratkaisut tulee voida tehdä tuotantoalueella, jotta alueelliset erot voidaan ottaa huomioon esim. tehtäessä yksilökohtaisia päätöksiä iäkkäiden ihmisten kotihoidosta tai palveluasumisesta.

11 §:n 2 mom. mukaan järjestämissvastuuseen sisältyy myös sosiaali- ja terveydenhuoltoon kuuluva julkisen vallan käyttö. Julkista valtaa käytetään erityisesti tuotantovastuussa olevissa kunnissa ja kuntayhtymissä osana palvelutoimintaa. Kuntaliitto esittää yksityiskohtaisempaa kirjaamista siitä, mitä julkisen vallan käyttämisellä sote-alueen tehtävänä tarkoitetaan.

Lisäksi Kuntaliitto toteaa, että lakiesityksen vaikutukset oppilas- ja opiskelija-huollon palvelujen järjestämiseen jäävät epäselviksi. Niistä säädetään erillisessä laissa, jonka mukaan kuraattori- ja psykologipalvelujen järjestämisvastuu on oppilaitoksen sijaintikunnalla. On myös huomattava, että em. laissa säädetään myös koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta, vaikka siitä säädetään myös terveydenhuoltolaissa.

12 §:ssä säädetään **järjestämispäätöksestä**. Järjestämispäätöksen tarkoituksena on määrittellä, miten sosiaali- ja terveysalue huolehtii järjestämisvastuun toteuttamisesta. Sote-alue päättää järjestämispäätöksen sisällön sote-alueen sekä tuottamisvastuussa olevien kuntien ja kuntayhtymien välisten neuvottelujen perusteella. Päätöksen tulee perustua alueen väestön hyvinvointi- ja terveysseurantatietoihin, palvelutarpeeseen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen toimintaa ja taloutta koskeviin seurantatietoihin.

Kuntaliitto ei pidä 12 §:ssä esitettyä järjestämispäätöksen laatimismenettelyä ja siinä huomioon otettavia seikkoja riittävinä. Järjestämispäätöksen tulee esityksen mukaan perustua sote-palvelujen toimintaa ja taloutta koskeviin seurantatietoihin. Kuntaliitto edellyttää, että lakiesitys yhteen sovitetaan kuntatalousohjelman ja sen osaksi laadittavan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten hallintajärjestelmän kanssa. Tämä ei toteudu, mikäli sote-alue seuraa ainoastaan sote-palvelujen toimintaa ja taloutta.

12 § 11. kohdassa säädettäisiin, että järjestämispäätöksessä on määriteltävä keskeiset periaatteet kunnilta tai kuntayhtymiltä hankittaville palveluille ja palvelusetelin käytölle, hankittavien palvelujen laajuus sekä hankintojen toteutuksen jakaantuminen sote-alueen ja tuottamisvastuussa olevien kuntien ja kuntayhtymien kesken. Tuotantotavasta päättämiseen liittyy lakiesityksen perustelujen mukaan yleisellä tasolla sen linjaaminen, missä määrin palveluja tuotetaan kuntien ja kuntayhtymien omana toimintana ja missä määrin niitä hankitaan sopimusten perusteella muualta. Pykälän perusteluissa todetaan, että sote-alue määrittelee strategisella tasolla palvelutuotannon keskeiset periaatteet ja rakenteet. Lisäksi sote-alueen tulee ehdotuksen mukaan määrittellä ne periaatteet, joita tuottamisvastuussa olevien kuntien ja kuntayhtymien on noudatettava, kun ne järjestävät tuottamisvastuuseensa kuuluvat palvelut hankkimalla niitä yrityksiltä, järjestöiltä ja muilta yksityisiltä palvelun tuottajilta.

Säädös vaatii tarkentamista. Kuntaliitto korostaa, että tuotantovastuussa olevan kunnan tai kuntayhtymän tulee voida päättää palvelujen hankinnasta ja palvelusetelin käytöstä paikallisten olosuhteiden ja mahdollisuuksien puitteissa. Kuntaliitto pitää tärkeänä paikallisen elinvoiman edistämistä, joka luo edellytykset tuottaa palvelut parhaalla tavalla kunnan alueen erityispiirteet huomioiden.

Kuntaliitto esittää, että 12 §:n perusteluihin lisätään maininta siitä, että tuotantovastuussa olevat toimijat voivat tehdä hankintayhteistyötä kuntien yhteishankintayksiköiden ja Kuntahankinnat Oy:n kanssa.

12 §:n 1 momentin mukaan sote-alueen on laadittava joka neljäs vuosi tuottamisvastuussa olevien kuntien ja kuntayhtymien kanssa käytyjen neuvottelujen perusteella **järjestämispäätös** siitä miten sote-alueen järjestämisvastuulle kuuluvat palvelut toteutetaan.

Kuntaliitto ei pidä perustuslailla turvattua kunnallisen itsehallinnon periaatteen mukaisena sitä, että lakiesityksen mukaan sote-alue päättäisi tuotantovastuussa olevat kunnat ja kuntayhtymät, niiden tehtävät sekä niiden rahoituksen.

Kohta 1: Asiakaslähtöisen integraation toteutumisen keinot
Kuntaliiton näkemyksen mukaan sote-alueen tulee toimia integraation edistämiseksi strategisella tasolla, mutta jättää konkreettiset palveluintegraation edistämisen keinot ratkaistavaksi tuotantoalueilla paikallisten olosuhteiden vaatimusten mukaan. Kuntaliitto pitää tiedonhallinnan osalta sote-alueelle esitettyä vahvaa roolia kannatettavana, koska sillä on avainrooli integraation käytännön toteuttamisessa.

Kohta 3:

Kuntaliitto korostaa, että mikäli sote-alue määrittelee valtakunnallisten tavoitteiden ja kehittämisohjelmien toteuttamista alueella, sen on noudatettava rahoitusperiaatetta, kuntatalousohjelmaa ja sen osana olevaa sote- palvelujen kustannusten hallintajärjestelmää niin, että valtakunnallisten tavoitteiden toimeenpanon yhteydessä kunnille ei synny lisäkustannuksia.

Kohta 5: Palvelujen laatu- ja palvelutaso sekä yhtenäiset käytännöt

Kuntaliiton näkemyksen mukaan yhtenäiset hoito- ja palvelukäytännöt ovat tavoiteltavia, mutta yhdenmukaisuuden vaatimus ei saa ulottua niin pitkälle, että se estää tai hidastaa palvelujen uudistumista. Sote-alueen on kannustettava tuotantovastuualueita työssä syntyvien palveluinnovaatioiden joustavaan kokeilemiseen ja käyttöönottoon. Paikallisten olosuhteiden vaihtelu on voitava ottaa palvelutuotannossa huomioon.

Sote-alueen muista kuin järjestämispäätöksen mukaisista tehtävistä säädetään laki-esityksen 13 §:ssä. Niiden tarkoituksena on erityisesti antaa sote-alueelle toimivalta säännöksessä mainittujen toimintojen suunnitteluun, yhteensovittamiseen ja kehittämiseen.

Kuntaliitto ei pidä kaikkia sote-alueelle lakiluonnoksen 13 §:ssä esitettyjä tehtäviä tarkoituksenmukaisina.

Kohta 2, sosiaali- ja terveydenhuollossa tapahtuvan kehittämistoiminnan suunnittelu ja yhteensovittaminen:

Kuntaliitto korostaa, että kehittämistä ei saa irrottaa tuotannosta. Kehittämistoiminnan suunnittelun ja varsinaisen kehittämistyön pitää tapahtua kiinteässä yhteydessä palvelutuotantoon ja tuotantoalueiden johtamana. Sote-alueen roolin tulee olla kehittämistyötä yhteen sovittava.

Kohta 5: henkilöstön tehtävärakenteen ja työnjaon periaatteiden sekä suunnittelun, kehittämisen ja seurannan käytäntöjen yhteensovittaminen tuottamisvas- tuussa olevissa kunnissa ja kuntayhtymissä:

Kuntaliitto muistuttaa, että henkilöstön työnjaosta ja henkilöstösuunnittelusta päättää työnantaja eli tuotantovastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä eikä sote-alue voi käyttää työnantajan direktiovaltaa.

Kohta 4, sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimatarpeen ennakointi:

Alueiden kehittämiseen liittyvien tehtävien hoitamisesta vastaa kussakin maakunnassa aluekehittämisen viranomaisena maakunnan liitto alueiden kehittämistä annetun lain 7/2014 mukaisesti. Lain 17 §:n mukaan maakunnan liitto vastaa mm. alueellisen pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakoinnin yhteensovittamisesta ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelusta osana koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnittelua. Sote-alueen tekemä ennakointi on sovitettava yhteen sote-alueen kaikkien maakuntaliittojen ennakointityön kanssa. Palvelutuotannon muutoksista johtuvaa työvoimatarpeen ja osaamistarpeiden laadullista ennakointia tulee tehdä sote-alueen ja tuotantovastuualueiden yhteistyönä.

Kuntaliitto ehdottaa, että 13 §:n perusteluihin kohtaan 4 lisätään ammatillinen koulutus: Sosiaali- ja terveysalueen tulee esimerkiksi välittää omalla alueellaan toimiville yliopistoille, ammattikorkeakouluille ja ammatillisille oppilaitoksille tietoa sosiaali- ja terveydenhuollon ammatillisen henkilöstön muuttuvista osaamis- tarpeista.

Kohta 6. Sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan ja asiakas- ja potilastietojen käsittelyn yhteensovittaminen sekä alueellisen kokonaisarkkitehtuurin määrittely: Kuntaliitto kannattaa tehtävien antamista sote-alueen vastuulle. Perusteluihin tulisi lisätä maininta siitä että tehtävien hoitaminen edellyttää kiinteää ja toimivaa yhteistyötä alueen kuntien ja kuntayhtymien kanssa sekä myös muiden kun sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallintaratkaisujen huomiointia.

Mikäli järjestämispäätös tehdään neljän vuoden välein, sote-alueen toimivaltaan kuuluvan toimintojen suunnittelun, yhteensovittaminen ja kehittäminen on Kuntaliiton näkemyksen mukaan vaikeasti yhteen sovitettavissa investointien vaatiman päätöksenteon kanssa. Korjaus- ja uusinvestointien suunnittelu ja toteutus vaatii joustavampaa päätöksentekomenettelyä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tuottaminen

14 §:ssä säädetään kunnallisesta **tuottamisvastuusta**. Säännöksen mukaan sote-alue päättää tuottamisvastuun antamisesta kunnalle ja kuntayhtymälle, jolla on sosiaali- ja terveydenhuollon tuottamisvastuun edellyttämä oma henkilöstö ja muut voimavarat. Velvoite omasta henkilökunnasta ei kuitenkaan koske sitä osaa toiminnasta, joka toteutetaan esimerkiksi ostopalveluna. Lisäksi sote-alue voi päättää suppeamman tuottamisvastuun antamisesta tietyin edellytyksin. Sote-alue päättää myös mistä kunnista ja kuntayhtymistä, joilla on tuottamisvastuu kattavasta ympärivuorokautisesta päivystyksestä.

Kuntaliiton mielestä lakiesityksessä olevaa tuottamisvastuusta säätämisen tapa ei ole riittävän yksityiskohtainen eikä selkeä. Tulkintaongelmien välttämiseksi erityisesti 2 momentin mukainen suppeamman tuottamisvastuun teemallinen kuntayhtymä kaipaa lain perusteluissa selkiyttämistä. Myös 1 momentin sisältö jää yhdessä 2 ja 3 momentin kanssa luettuna epäselväksi.

3 momentissa säädettäisiin ympärivuorokautisesta päivystyksestä. Perusteluteksteissä mainitaan, että päivystyksen käsittävään tuottamisvastuuseen kuuluu sosiaalipäivystys, terveydenhuollon päivystys ja tarpeellinen selviämishoito ja niiden integrointi muihin palveluihin. Kuntaliitto huomauttaa, että selviämishoito tai selviämisasematoiminta ei kuulu kuntien lakisääteisiin velvoitteisiin ja vaatii kirjauksen poistamista 14 §:n 3 momentin perusteluista.

Kuntaliitto korostaa sitä, että sote-uudistuksen yhteydessä kunnille ei saa antaa uusia lakisääteisiä tehtäviä.

15 §:ssä säädetään sote-alueen tuottamisvastuusta. Sote-alueella on tuottamisvastuu järjestämispäätöksessä määritellyistä tukipalveluista, joita voivat olla esimerkiksi tietohallintoon liittyvät tehtävät.

Kuntaliitto pitää tarkoituksenmukaisena järjestämispäätöksessä määriteltyjen tietohallintotehtävien sekä sote-alueella yhteisiin tietojärjestelmäratkaisuihin liittyvien tukipalveluiden ottamista sote-alueen järjestettäväksi. Sujuvan palvelutuotannon varmistamiseksi järjestäjän on kuitenkin turvattava sujuvat tietohallinnon tukipalvelut tuottamisvastuussa olevien kuntien ja kuntayhtymien työntekijöille lähipalveluna.

Tietohallintotehtävien osalta on kuitenkin syytä huomioida, että 13 § 6 ja 7-kohtien mukaiset sote-alueen vastuut edellyttävät jo näihin liittyvien tietohallintotehtävien järjestämistä sote-alueen toimesta. Näiden tehtävien osalta järjestämispäätöksen roolina tulisi olla tehtävien toteuttamistapoihin liittyvät tarkennukset.

Tietohallinnon osalta on varmistettava, että järjestämispäätökseen sidottu päätöksentekomalli on riittävän joustava tietohallinnon, tietojärjestelmäratkaisuiden sekä tiedonhallinnan kehittämisen kannalta. Tätä tarvitaan myös turvaamaan IT-palvelujen laadukas ja mahdollisimman häiriötön toiminta, joka voi joissain tilanteissa vaatia nopeita muutoksia aiemmin tehtyihin päätöksiin ja sopimuksiin.

Hallinto

Lakiluonnoksen 21 §:n mukaan sote-alueen **kuntayhtymän ylimmän päättävän toimielimen** jäsenten tulee olla jäsenkuntien valtuutettuja, ja toimielimessä edustettuina olevien ryhmien ääniosuuksien tulee valittaessa vastata jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien eri ryhmien kunnallisvaaleissa saamaa ääniosuutta kuntayhtymän alueella.

Hallituksen esitysluonnoksen 21 §:ään sisältyvä vaatimus poliittisesta edustavuudesta kuntayhtymän ylimmän toimielimen valinnassa ei ole mahdollinen yhtymäkokousmallissa. Tällöin poliittinen edustavuus ohittaisi jäsenkuntien tahdon, koska kunnat eivät saisi suoraan valita yhtymävaltuustoon haluamiaan edustajia. Tämä vähentäisi merkittävästi kuntien vaikutusmahdollisuuksia.

Laissa pitäisi säätää, että kuntayhtymän ylin toimielin on yhtymäkokous, jonka kokoonpanossa ei oteta poliittista edustavuutta huomioon. Jokainen jäsenkunta valitsisi yhtymäkokousedustajansa kuhunkin yhtymäkokoukseen ja antaisi toimintaohjeet. Yhtymähallituksen kokoonpanon poliittinen edustavuus tulee suoraan kuntalaista.

Kuntaliitto pitää tärkeänä kuntien omistajaohjauksen välineiden luomista. Yhtenä vaihtoehtona tässä voisi olla sote-alueen yhtymäkokouksen ja hallituksen väliin perustettava hallintoneuvosto-tyyppinen kuntien edustajista koostuva elin, joka olisi poliittisesti edustava. Vain yhtymäkokouksen ja hallituksen väraan rakentuvassa järjestelmässä on vaarana vallan keskittyminen hallitukselle ja toimivalle johdolle. Yhtymäkokous on liian laaja ja liian harvoin kokoontuva toimielin turvaamaan kuntien vaikutusvaltaa. Tässä yhteydessä on syytä selvittää vaatiiko sote-alueen hallinto täsmentämistä ja säätämistä elimestä, jonka tehtävänä olisi edustaa alueen kuntia ja asukkaita.

Voimaanpanolain 4 §:ssä säädettäisiin sote-alueen kuntayhtymän perustamisesta ja kuntayhtymän perussopimuksesta.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että lakiesityksessä on jäänyt kokonaan sääntelemättä se, miten perustamiskokousten asiat valmistellaan. Myöskään perustelut eivät valaise asiaa. Voimaanpanolain 4 §:n mukaan edustajainkokous antaa tarpeelliset määräykset perussopimuksen ja muiden asioiden valmistelusta. Tämä viittaa siihen, että edustajainkokouksia pitäisi olla vähintään kaksi, koska edustajainkokouksen on myös hyväksyttävä perussopimus. Prosessi on työläs ja vaatii runsaasti valmistelua sekä valmisteluun liittyvien määräysten etä kokousten valmistelun osalta.

Lakiesityksen 23 §:ssä säädetään päätöksenteosta kuntayhtymän toimielimissä. Säännöksen mukaan **kuntien äänimäärä** perustuu kunnan asukasluukuun. Mikäli kunnat eivät ole toisin sopineet, käytössä on äänileikkuri, jonka perusteella mikään kunta ei voi saada yli puolta kuntayhtymän äänistä.

Kuntaliitto on aiemmin ottanut kantaa, että äänileikkureista ei pidä säätää lailla.

Erikielisiä tai kaksikielisiä kuntia käsittelevällä sosiaali- ja terveystalveella on oltava **vähemmistökielen lautakunta** samoin kuin tuottamisvastuussa olevassa kaksikielisessä kunnassa tai kaksikielisiä tai erikielisiä kuntia käsittävässä tuottamisvastuussa olevassa kuntayhtymässä. Lakiluonnoksen 24 §:ssä säädetään myös lautakuntien jäsenten valinnasta ja lautakuntien tehtävistä.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että vähemmistökielisten lautakuntien todellinen vaikutusvalta varmistetaan ja että sote-alueen sekä tuottamisvastuussa olevien alueiden lautakunnat tekevät yhteistyötä kielellisen vähemmistön palvelujen kehittämiseksi.

Ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen

Lakiesityksen 28 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö hyväksyisi järjestämispäätöksen osaltaan **valtion ja sosiaali- ja terveysalueen neuvottelumenettelyssä**. Neuvottelujen tarkoituksena olisi ohjata sosiaali- ja terveysalueen toimintaa palvelurakenteen kehittämisessä sekä edistää ministeriön ja sote-alueen välistä yhteistyötä.

Järjestämispäätöksen hyväksyy lakiesityksen mukaan sosiaali- ja terveysalueen ylin päättävä toimielin. Kuntaliitto korostaa, että sosiaali- ja terveysalueen järjestämispäätöksen hyväksyminen on osa kuntahallintoa ja sen tulee tapahtua sote-alueen ylimmässä päättävässä toimielimessä. Sosiaali- ja terveysministeriön kanssa käydään neuvotteluja järjestämispäätösten kansallisten reunaehtojen osalta.

Neuvottelumenettelyn juridista asemaa on selkiytettävä. Sote-alueiden ja sosiaali- ja terveysministeriön välisessä neuvottelumenettelyssä tulee keskittyä erityisesti sote-alueiden väliseen yhteistyöhön sekä sosiaali- ja terveydenhuollon menojen hallintaan. Sosiaali- ja terveysministeriön on sovittava yhteen alueiden toiminnan ohjaaminen palvelurakenteen kehittämisessä ja julkisen talouden suunnitelma. Ministeriön on myös huolehdittava rahoitusperiaatteen toteutumisesta esimerkiksi neuvottelumenettelyn piiriin kuuluvassa palvelurakenteen kehittämisen ohjaamisessa.

Kuntaliitto pitää tärkeänä sitä, että sosiaali- ja terveysministeriöön perustettavan ohjausyksikön toiminta ei eriydy taloudesta.

29 §:ssä säädetään sote-alueen ja tuottamisvastuussa olevan kunnan tai kuntayhtymän välisestä **tulosohjauksesta**. Pykäläehdotuksessa esitetään säädettäväksi sosiaali- ja terveysalueen sekä tuottamisvastuussa olevan kunnan ja kuntayhtymän välillä noudatettavasta tulosohjauksesta.

Kuntasektorilla vastaavaa järjestämistä vastuullisen ja tuotantovastuullisen organisaation välistä ohjausta kutsutaan useimmiten termillä sopimusohjaus. Kuntaliitto esittää tulosohjaustermin korvaamista sopimusohjaus -käsitteellä. Ohjausjärjestelmiä suunniteltaessa ja käyttöönotettaessa on tärkeää hyödyntää aiemmin kehitettyjä sopimusohjausmalleja. Kuntien kokemukset omista sopimusohjaus- sekä tilaaja-tuottaja -toimintatavoista osoittavat myös sen, että tuloksellista toimintaa saadaan aikaan vain järjestäjän ja tuottajan kumppanuudella ja luottamuksella. Tähän liittyy dialogi ja aito neuvotteluasetelma. Kuntaliitto ei pidä esitettyä asetukseenantovaltuutta tarkoituksenmukaisena.

Asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista palvelujen järjestämiseen liittyvässä valmistelussa ja päätöksenteossa säädetään luonnoksen 30 §:ssä.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista esitetty säädös on hyväksyttävä, mutta se ei ole tässä laissa tarpeellinen, koska sama säännös on kuntalaissa.

Rahoitus

33 §:ssä säädetään **sote-alueen rahoituksesta ja kustannusten jakautumisesta**. Säännöksen mukaan kuntien maksuosuus perustuu asukasmäärään, jota on painotettu valtion-osuuslaskennassa käytettävillä iällä ja sairastavuudella. Kunnat voivat sopia sote-alueen perustamissopimuksessa myös muiden valtionosuuslaskentaperusteiden huomioimisesta.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että pykälää muotoillaan niin, että se on yksiselitteisesti tulkittavissa.

34 §:ssä esitetään säädettäväksi, että **tuottamisvastuun aiheuttamat kustannukset** rahoitetaan sote-alueen suorittamalla korvauksella, jonka perusteet määritellään järjestämispäätöksessä. Korvausten tarkemmasta määräytymisestä neuvotellaan sote-alueen ja tuottamisvastuussa olevan kunnan tai kuntayhtymän kesken. Sote-alue päättää kunnalle tai kuntayhtymälle suoritettavien korvausten tarkemmat yhtenäiset perusteet siten, että rahoituk-

nessa otetaan huomioon palvelujen tarve sekä palvelutuotannon vaikuttavuus- ja tehokkuusvaatimukset.

Kuntaliitto vaatii, että kuntien maksuosuuksien määräytymisperusteista säädetään esitettyä yksityiskohtaisemmin. Lakiesitys on näiltä osin hyvin puutteellinen. Rahoitusjärjestelmän tulisi olla pitkällä aikavälillä ennakoitavissa ja erityyppisiä kuntia oikeudenmukaisesti kohteleva.

Rahoitusjärjestelmässä tulee huomioida kuntien kannustaminen hyvinvointia ja terveyttä edistävään toimintaan ja hyvinvointivaikutusten huomioon ottamiseen kunnan muissa toiminnoissa ja palveluissa. Lisäksi sen tulee kannustaa tuotantoalueita toiminnan kustannustehokkuuden kehittämiseen ja uudenlaisten toimintatapojen käyttöönottoon. Tästä tulisi saada kirjaus vähintään lain perusteluihin.

Koska lakiluonnoksen 33 ja 34 pykälät joissa määritellään sote-järjestelmän keskeiset rahoitusperiaatteet ovat keskeneräiset, Kuntaliitto pitää välttämättömänä että välittömästi asetetaan työryhmä valmistelemaan tarkennuksia sote-rahoituksen pykäliksi.

Voimaanpanolain 11 §:ssä säädettäisiin sote-alueen rahoituksen siirtymäsäännöksestä. Jos järjestämislain 33 §:n mukainen kunnan asukaskohtainen rahoitusosuus poikkeaa kunnan sote-palvelujen keskimääräisestä vuotuisesta asukaskohtaisesta kustannuksesta, kunnan asukaskohtaista rahoitusosuutta tasataan vuosina 2017–2019.

Uudistus tulee johtamaan merkittäviin kuntien keskinäisen rahoitusaseman muutoksiin. Tämän seurauksena paljon rahaa sosiaali- ja terveyspalveluihin käyttäneet kunnat voittavat taloudellisesta näkökulmasta katsottuna ja esimerkiksi vähän resursseja käyttäneet kunnat häviävät. Kuntaliitto pitää rahoituksen siirtymäsäännöstä tarpeellisena ja esittää siirtymäjakson pidentämistä kolmesta vuodesta viiteen.

Kuntaliitto vaatii, että sote-uudistuksen yhteydessä on noudatettava rahoitusperiaatetta ja kunnille on turvattava taloudelliset edellytykset suoriutua niistä tehtävistä, joita niille säädetään. Sote-uudistus tulee toteuttaa niin, että rahoitusperiaate toteutuu kuntatalouden kokonaisuudessa, sote-alueella sekä tuotannosta vastaavissa kunnissa ja kuntayhtymissä. Tuottamisvastuusta tuotantoalueelle maksettavan korvauksen on oltava oikeassa suhteessa tuotantoon sekä rahoitusperiaatteeseen. Tästä tulee säätää.

Lausuntokierroksella olevan lakiesityksen perusteluissa ei ole mukana kustannus- eikä muiden vaikutusten arviointia, mitä Kuntaliitto pitää vakavana puutteena.

34 §:ssä säädetään **tuottamisvastuussa olevan kunnan ja kuntayhtymän rahoituksesta**. Järjestämispäätöksessä määritellään kaikille tuottamisalueille yhdenmukaisista korvauserusteista. Tuotantoalueen rahoituksessa on kuitenkin huomioitava järjestämispäätöksessä määritellyt palveluntuotannon vaikuttavuus- ja tehokkuusvaatimukset jolloin korvauserusteet voivat vaihdella tuotantoalueittain.

Palvelujen tuotannon korvauksista ei lakiesityksessä mainita juuri mitään Tuottamisvastuussa olevan kunnan ja kuntayhtymän rahoitusta koskevaa pykälää tulee tarkentaa. Kuntien tehtävistä ja rahoitusvastuusta pitää säätää laissa tarkoin. Lakiesitys jättää tuotantovastuussa olevan kunnan tai kuntayhtymän kokonaan sote-alueen päätösten varaan niin tehtävien kuin rahoituksenkin osalta.

Lisäksi Kuntaliitto huomauttaa, että joka neljäs vuosi päätettävässä järjestämispäätöksessä erityisen ongelmalliseksi muodostuvat investoinnit.

36 §:ssä säädetään **hoidon ja kustannusten korvaamisesta eräissä tilanteissa**. Kuntaliitto pitää esitettyä kustannusten korvaamista perusteltuna.

37–39 §:ssä säädetään **valtion koulutuskorvauksista** ja 40–46 §:ssä **valtion korvauksista tutkimustoimintaan**. Koulutuskorvausten maksuedellytykset ja tutkimusrahoituksen kohdentamisperusteet säilyvät säännösten perusteella nykyisellään.

Kuntaliitto ei pidä nykyistä koulutuksen ja tutkimuksen valtion korvausjärjestelmää tarkoituksenmukaisena eikä korvauksia riittävinä ja esittää koulutus- ja tutkimustoiminnan rahoituksen siirtämistä kokonaan valtion vastuulle. Yliopistosairaaloissa on turvattava jatkossakin mahdollisuudet korkeatasoiseen lääketieteelliseen tutkimukseen. Koulutus- ja tutkimustoimintaa on kuitenkin suunnattava myös tukemaan sote-uudistuksen tavoitteita, erityisesti peruspalvelujen vahvistamista.

Kuntaliitto haluaa kiinnittää huomiota siihen, että lakiesityksessä ei ole säädetty sosiaalihuoltoa koskevasta tutkimus- ja kehittämistoiminnasta eikä resursseja sille. Sosiaalihuollon tutkimus- ja kehittämistoiminta pitää resursoida valtakunnallisella tasolla sekä suunnitella ja sovittaa yhteen terveydenhuollon tutkimus- ja kehittämistoiminnan kanssa sote-alueilla.

Viranomaisvalvonta

Lakiluonnoksen 7. luku käsittelee viranomaisvalvontaa, mm. ohjausta, ohjaus- ja arviointikäyntejä, tarkastusoikeutta, määräyksiä ja pakkokeinoja. Lisäksi lakiesityksen 18 §:ssä säädetään omavalvontaohjelmasta, joka on laadittava sosiaali- ja terveysalueella sekä tuotantovastuussa olevissa kunnissa ja kuntayhtymissä. Sosiaali- ja terveysministeriö voisi tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä omavalvontaohjelman sisällöstä ja sen laadimisesta.

Kuntaliitto muistuttaa, että uudistuksen aikaisemmissa vaiheissa valvontaa oli tarkoitus keventää samalla kun palvelujen järjestäminen siirtyy suurempiin kokonaisuuksiin. Näin ei näyttäisi olevan tapahtumassa. Kuntaliiton mielestä viranomaisvalvonnan painottaminen ennakoivaan valvontaa sekä ohjaus- ja arviointikäynteihin on kannatettavaa. Valvontaviranomaisten tehtäviin ei tulisi sisältyä palvelurakenteen valvontaa.

Valvontaan tuodaan uudeksi elementiksi omavalvontaohjelmat, joita jokaisen sote-alueen sekä jokaisen tuotantoalueen tulee tehdä. Omavalvonnan tulisi Kuntaliiton näkemyksen mukaan olla toimintayksikön oman toiminnan jatkuva parantamista ja kehittämistä. Kuntaliitto vastustaa lakiesityksen 18 § 3 mom:ssa esitettävää sosiaali- ja terveysministeriölle annettavaa asetuksenantovaltuutta, jossa voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä omavalvontaohjelman sisällöstä ja laadimisesta.

Kuntaliitto katsoo, että viranomaisvalvonnan osalta tulisi tehdä Valviran ja Avien tehtävien kansallinen uudelleenarviointi.

Erinäiset säännökset

Lakiluonnoksen 59 §:ssä säädetään **asiakas- ja potilastietojen rekisterinpidosta**. Sen mukaan sote-alue on rekisterinpitäjä sen järjestämistä vastuulle kuuluvassa toiminnassa syntyneille sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilasasiakirjoille.

Kuntaliitto pitää ehdotettua rekisterinpitäjyyksmallia periaatteeltaan hyvänä ja rekisterinpitäjän vastuuden jakoa sosiaali- ja terveysalueen ja tuottajaorganisaatioiden välillä perusteltuna. Järjestämislakiehdotuksessa ei kuitenkaan oteta kantaa rekistereiden muodostumiseen eikä niiden lukumäärään tai rekistereihin kuuluvien tietojen suostumussäädöksiin. Järjestämislakiin tulisi lisätä maininta rekisterien muodostumisesta siten, että myös ennen sosiaali- ja terveysalueiden muodostumista syntyneet potilas- ja asiakastiedot kuuluvat yhteiseen rekisteriin.

Kuntaliitto katsoo, että järjestämislain käsittelyn rinnalla tulisi nopealla aikataululla käynnistää rekistereitä ja niiden käyttöä koskevan lainsäädäntökokonaisuuden kehittämistarpeiden arviointi ja käynnistää sen perusteella tarvittava lainsäädännön muutostyö. Arvioinnissa ja toteutuksessa tulee ottaa huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon lisäksi muut julkiset hyvinvointipalvelut.

Voimaanpanolaki

Luonnoksen voimaanpanolain 6 §:n mukaan kunnat sopivat tuottamisvastuussa olevan kuntayhtymän perustamisesta vapaaehtoisesti. Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, missä määrin kunnat voivat sopia tuotantovastuualueen hallinnosta ja päätöksenteosta. Mikäli tuotantoalue muodostuisi esimerkiksi kahdesta kunnasta, tulisi voida valita kuntayhtymän lisäksi muitakin vaihtoehtoja.

Voimaanpanolain 9 §:ssä säädetään **omaisuusjärjestelyistä**. Onko omaisuusjärjestelyistä säädetty asianmukaisesti?

Lakiesityksen lähtökohta eli, että kiinteistöt jäävät sairaanhoitopiirien ja kuntien omistukseen lain tullessa voimaan, on perusteltu. On kuitenkin tärkeää huolehtia siitä, että kiinteistöjärjestelyt, joilla kiinteistöjen omistamista ja ylläpitoa jatkossa voidaan tehostaa, tehtäisiin mahdollisimman helpoiksi toteuttaa. Tämä voi edellyttää lainsäädäntöä, jolla perussopimusten mahdolliset puutteet tältä osin paikataan sekä myös valtion osallistumista sote-rakenteen muutoksista aiheutuviin kiinteistöjen arvojen muutoksia ja sairaanhoitopiirien taloudellista tilaa koskeviin selvityksiin. Esitykseen sisältyvä varainsiirtoveroa koskeva helpotus omistusjärjestelyissä on välttämätön. Sen on myös oltava riittävän pitkäkestoinen, sillä järjestelyjen loppuun saattaminen voi viedä monia vuosia. Olisi myös pystyttävä välttämään se, että järjestelyistä aiheutuu yksittäisille omistajakunnille kohtuuttomia seurauksia.

Koska tällä hetkellä sosiaali- tai terveystoimen käytössä olevalla rakennuksella ei useinkaan ole käyttöä kunnan muussa palvelutuotannossa ja kun sitä monesakaan tapauksessa ei saada kohtuullisella hinnalla myytyä, kunnan täytyy tehdä rakennukseen liittyen kirjanpidossa arvonalennus tai myyntitilanteessa kirjaus myyntitappiosta kirjanpitoarvon ja myyntihinnan erotuksen verran. Tämä vaikuttaa kunnan sen vuoden tulokseen, jolloin arvonalennus tai myyntihinnan kirjaus on tehty. Kunnan taloutta käyttämättä jäävä rakennus rasittaa myös ylläpitokustannusten kautta.

Kuntaliiton mielestä kiinteistö kuntayhtymä on perusteltu ratkaisu siirryttäessä nopealla aikataululla uuteen sote-järjestämisen ja tuottamisen toimintamalliin. Pitkällä tähtäimellä on kuitenkin perusteltua tarkastella kiinteistöomaisuuden hallinnointia ja kehittämistä kokonaisuutena ja ratkaista hallintamalli esimerkiksi yhtiöittämällä toiminta.

Kuntien omistuksessa olevien yhtiömuotoisten tietohallinnon palveluyhtiöiden osalta voimaanpanolain 9 § tarkoittaa sitä, että ne säilyvät kuntien omistuksessa, mikäli muuta ei sovita. Tietohallinnon osalta nykyisten kuntayhtymien omaisuudesta on taas tältä osin sovittava. Lakiehdotuksessa ei selkeästi oteta kantaa muun kuin kiinteistöjen ja niihin liittyvän omaisuuden kohteluun. Tämä olisi syytä tehdä ja tarkentaa lakiesitystä siltä osin.

11§:ssä säädetään sosiaali- ja terveystoimen **rahoituksen siirtymäjärjestelystä**. Säännökseen on säädetty kunnan rahoitusosuutta koskeva kolmen vuoden siirtymäaika, mikäli kunnan rahoitusosuus muuttuu nykyisestä.

Kuntien rahoitusosuuden muutokset saattavat alustavien koelaskelmien perusteella olla yksittäisten kuntien kannalta merkittäviä. Rahoitusosuutta koskeva kolmen vuoden siirtymäaika ei Kuntaliiton mielestä ole riittävä. Siirtymäajaksi tulisi Kuntaliiton näkemyksen mukaan säätää viisi vuotta.

12 §:ssä säädetään kunnille ja kuntayhtymille myönnettävästä **muutostuesta**. Voimaanpanolain 12 §:n 2 mom:ssa säädetään, että sote-kuntayhtymille osoitetaan kullekin vuosittain viiden henkilötyövuoden palkkaamiseen tarkoitettut määrärahat. Ennen sote-alueen kuntayhtymän perustamista toimeenpanoa tukevia henkilöitä voitaisiin palkata vuonna 2015 aluehallintovirastoihin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos on suuri kunnallisen toimintajärjestelmän muutos, jonka toimeenpano vaatii monialaista osaamista. Kuntaliitto ei pidä esitystä tarkoituksenmukaisena eikä aluehallintovirastoille

esitettyä roolia toteutuskelpoisena. Aluehallintovirastojen osallistuminen toimeenpanoon vaarantaisi niiden perustehtävässä eli valvonnassa tarvittavan neutraliteetin. Kuntaliitto katsoo, että toimeenpanoa tukevien henkilöiden palkkaamisesta ja sijoittumisesta voitaisiin päättää Kansallisen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissuunnitelma Kasteen aluejohtoryhmissä.

Kuntaliitto on luonteva vaihtoehto muutostuen toteuttamisessa kuntien yhteisenä toimijana. Kuntaliitto on menestyksekkäästi toiminut vastaavissa tehtävissä aiemminkin: sosiaali- ja terveydenhuollon tietohallinnon kehittämisessä, yt-alueiden muodostamisessa ja kuntaliitoksissa. Kuntaliitto on valmis antamaan merkittävän panoksen muutosprosessissa.

Muita huomioita voimaannapolaista

Lakiehdotuksen 10 §:ssä todetaan, että siirtymäaikana tehdyistä sopimuksista vastaa sopimuksen tehnyt kunta tai kuntayhtymä, mikäli muuta ei sovita. Säädös on lähtökohtaisesti hyväksyttävä. Tietohallinnon osalta tietojärjestelmien elinkaarien loppuminen siirtymäaikana saattaa aiheuttaa tilanteita, jossa tällä hetkellä järjestämisvastuussa oleva kunta joutuu tekemään sopimuksia, jotka jäävät sen vastattavaksi uudessa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteessa. Alueen nykyisten toimijoiden välistä yhteistyötä olisi edistettävä jo siirtymäaikana tietohallinnon osalta, jotta tietojärjestelmien käyttöä voitaisiin rationalisoida ja sopia niitä koskevien sopimusten hallinnoinnista. Jatkovalmistelussa tulisi lisäksi varmistaa, että sopimukset ovat siirrettävissä myös sote-alueelle, mikäli kyseessä oleva tuote tai palvelu sisältyy järjestämissuunnitelmissa sote-alueen tuottamisvastuuseen kuuluviin tehtäviin.

Sopimusten siirron yhteydessä tulee mahdollistaa sopimusten muuttaminen tai lopettaminen tilanteissa jossa tuotantovastuullisen organisaation tai sote-alueen muodostuminen edellyttää tietojärjestelmien tai IT-palveluiden yhtenäistämistä tai korvaamista. Lakiesityksen jatkovalmistelussa ja toimeenpanon ohjeistuksessa tulisi sote-alueelle, kunnille ja kuntayhtymille varmistaa mahdollisuus tehdä perustelluista syistä voimassaoleviin sopimuksiin muutoksia ilman kilpailutusvelvoitetta. Tämä pitää taata, jotta siirtymävaiheessa voidaan varmistaa toiminnan mahdollisimman häiriötön jatkuvuus.

Lain toimeenpanovaiheessa on edistettävä kuntien ja kuntayhtymien välistä yhteistyötä palvelusopimusten hallinnassa siirtymäaikana.

Laki varainsiirtoverolain väliaikaisesta muuttamisesta

Onko **varainsiirtoverolain** väliaikaisesta muuttamisesta säädetty mielestänne tarkoituksenmukaisesti?

Kuntaliitto mielestä varainsiirtoveron väliaikaista muuttamista koskevan säännöksen tulisi olla voimassa vähintään 31.12.2020 saakka. Kaikkia omaisuusjärjestelyjä ei ehditä toteuttaa 31.12.2018 mennessä. Vasta toiminta ja sen tehostaminen määrittelee, mitä kiinteistöjä jatkossa todella tarvitaan. Tähän tarvitaan esitettyä pidempi aika.

Lakiesitys ohjaa kuntayhtymiä perustamaan kiinteistöosakeyhtiöitä, koska omaisuuden siirrosta yhtymiltä kiinteistöosakeyhtiöihin ei tulisi veroseuraamuksia. Jos kuntayhtymän ainoaksi tarkoitukseksi jää omistaa kiinteistöosakeyhtiön osakkeita, se kannattanee purkaa ja jakaa osakkeet kunnille. Näin ei kuitenkaan kannata toimia, koska siirrosta pitää tilittää 2 % valtiolle. Kuntaliiton mielestä varainsiirtoverovelvollisuutta ei saisi syntyä, jos kysymys on puhtaasti jatkuvuudesta.

Nyt esitettävä veromalli ohjaa kuntia ensin purkamaan kuntayhtymän sen jälkeen perustamaan kiinteistöosakeyhtiön. Tämä aiheuttaisi runsaasti ylimääräistä ponnistelua eikä millään tavalla edistäisi uudistuksen varsinaisten tavoitteiden saavuttamista. Laki varainsiirtoverolain väliaikaisesta muuttamisesta tulee Kuntaliiton mielestä ulottaa koskemaan myös ainakin purkautuvien kuntayhtymien osakesiirtoja.

Lopuksi

Mitä uudistuksen toimeenpanossa tulee erityisesti huomioida?

1. Kuntaliitto korostaa, että sote-alueiden järjestämisvastuulle ei uudistuksen yhteydessä saa säilyttää uusia, kunnille kustannuksia aiheuttavia tehtäviä eikä velvoitteita. Tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä on sen sijaan määrätietoisesti jatkettava.
2. Sote-uudistuksen toimeenpanon yhteydessä tulee nousemaan esiin voimassa olevan lainsäädännön muutostarpeita. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että muutokset viedään läpi osana kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä.

Integraatio aiheuttaa muutostarpeita mm. sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksula-
kiin ja -asetukseen: oikeus periä erikoissairaanhoidon maksuja perustuu tällä hetkellä hy-
vin pitkälti erikoissairaanhoidon toimintayksiköihin, mikä käsitteenä on jo viime vuosien
aikana hämärtynyt ja tulee järjestämislain myötä entisestään muuttumaan.

3. Toimeenpanossa on varmistettava, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koske-
valla hallinnollisella uudistuksella saavutetaan alkuperäiset tavoitteet, erityisesti peruster-
veydenhuollon ja sosiaalipalvelujen vahvistuminen sekä sosiaalihuollon, perusterveyden-
huollon ja erikoissairaanhoidon mahdollisimman laaja integraatio ja asiakaslähtöiset pal-
velukokonaisuudet. Rakenteellinen uudistus tulee toteuttaa niin, että toiminnan kehittä-
mistä uusissa organisaatioissa päästään käynnistämään mahdollisimman nopeasti. Vasta
toiminnallisen kehittämisen kautta on mahdollista saavuttaa uudistukselle asetetut tuotta-
vuus- ja vaikuttavuustavoitteet.

SUOMEN KUNTALIITTO



Antti Lindman
hallituksen puheenjohtaja



Kari-Pekka Mäki-Lohiluoma
toimitusjohtaja