

**Lausunto 20.10.2016**

**Suomen Kuntaliiton lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi**

**Lausuntopyyntökysely**

**Ohjeet:**

Sähköisessä kyselylomakkeessa voi liikkua edestakaisin painamalla Edellinen- tai Seuraava - painikkeita. Kysely on mahdollista lähettää vastaamatta kaikkiin kysymyksiin, mutta osa kysymyksistä on merkitty pakollisiksi. Mahdolliset kysymyksiin annetut perustelut huomioidaan vastauksia analysoitaessa. Kyselyssä on runsaasti vastaustilaa lausujien vapaamuotoisille kommentteille. Vastauksia on mahdollista muokata ennen kyselylomakkeen lähettämistä. Kyselyn voi tarvittaessa keskeyttää painamalla Keskeytä-painiketta ja jatkaa vastaamista myöhemmin. Keskeytä-painikkeesta kysely vie automaattisesti sivulle, jossa on linkki jatkettavaan kyselyyn. Sivulla voi myös lähettää linkin sähköpostiisi. Viimeisen kysymyksen lopussa on Yhteenveto-painike, josta pääset tarkastelemaan laatimiasi vastauksia. Yhteenvetosivulta pääset muokkaamaan (Muokkaa vastauksia -painike) ja tulostamaan (Tulosta-painike) kyselyn. Tämän jälkeen kysely pitää vielä lähettää.

Vastauksien lähetys: Kun kyselyyn vastaaminen on valmis, paina kyselylomakkeen yhteenvetosivun lopussa olevaa Valmis-painiketta. Lähettämisen jälkeen kyselyvastausta ei ole enää mahdollista täydentää tai muokata.

**Tämä on kyselyn tekstitiedostoversio, jota voi käyttää lausuntopyynnön käsittelyn helpottamiseksi. Toimielimen käsittelyssä voidaan noudattaa esimerkiksi menettelyä, jossa lausuntoa työstetään tekstitiedostomuotoisena ja käsittelyn lopuksi tekstitiedostoon laaditut vastaukset syötetään kyselyyn.**

Sähköisen kyselyn Internet-osoite: <https://www.webropolsurveys.com/S/4AE74008A6E14B22.par>

Lisätietoja lausuntopyynnöstä antavat:

Projektijohtaja, alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti, p. 0295163012, [tuomas.poysti@stm.fi](mailto:tuomas.poysti@stm.fi)  
Osastopäällikkö, ylijohdaja Päivi Laajala, p. 0295 530026, [paivi.laajala@vm.fi](mailto:paivi.laajala@vm.fi)  
Hallitusneuvos Pekka Järvinen, p. 02951 63367, [pekka.jarvinen@stm.fi](mailto:pekka.jarvinen@stm.fi), sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki sekä voimaanpanolaki  
Lainsäädäntöneuvos Eeva Mäenpää, p. 02955 30266, [eeva.maenpaa@vm.fi](mailto:eeva.maenpaa@vm.fi) sekä  
lainsäädäntöneuvos Ilkka Turunen, p. 02955 30097, [ilkka.turunen@vm.fi](mailto:ilkka.turunen@vm.fi), maakuntalaki ja maakuntajakolaki

Budjettineuvos Jouko Narikka, p. 02955 30017, [jouko.narikka@vm.fi](mailto:jouko.narikka@vm.fi), maakuntien rahoituslaki  
Lainsäädäntöneuvos Minna-Marja Jokinen, p. 02955 30820, [minna-marja.jokinen@vm.fi](mailto:minna-marja.jokinen@vm.fi), laki  
kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, omaisuuskytymykset  
Lainsäädäntöneuvos Marja Isomäki, p. 02955 30414, [marja.isomaki@vm.fi](mailto:marja.isomaki@vm.fi), henkilöstökytymykset  
Hallitusneuvos Panu Pykönen, p. 02955 30225, [panu.pykonen@vm.fi](mailto:panu.pykonen@vm.fi), verokytymykset

Kyselyn tekniseen toteutukseen liittyvät kytymykset:

Osastosihteeri Jenni Lahtinen, p. 02951 63003, s-posti [jenni.lahtinen@stm.fi](mailto:jenni.lahtinen@stm.fi)  
Osastosihteeri Miki Höijer, p. 02951 63211, [miki.hoijer@stm.fi](mailto:miki.hoijer@stm.fi)

## TAUSTATIEDOT

Vastaajatahon virallinen nimi

Suomen Kuntaliitto ry - Finland Kommunförbund rf.

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi

Arto Sulonen, lakiasiain johtaja

Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot

[arto.sulonen@kuntaliitto.fi](mailto:arto.sulonen@kuntaliitto.fi)

0400-850 232

Lausuntopyyntön käsittelypäivämäärä toimielimessä

20.10.2016

Toimielimen nimi

Suomen Kuntaliitto ry:n hallitus

Onko vastaaja\*

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

Johdannoksi

Suomessa on kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (paras) lähtien kymmenen vuoden ajan etsitty ratkaisua, jossa kuntien vastuulla olevien hyvinvointipalveluiden järjestämisvastuu olisi yksittäistä kuntaa vahvemmillä hartioilla. Ratkaisua on etsitty sekä kuntarakenteen uudistamisen että erilaisten kuntien välisten yhteistoimintamuotojen kautta. Näitä uudistuksia ei kahden edellisen hallituskauden aikana ole poliittisista ja perustuslaillisista syistä onnistuttu viemään päätökseen. Koska uudistuksen tarve on kuitenkin ilmeinen, pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa on päätetty siirtää mm. sosiaali- ja terveyspalvelut perustettavien itsehallinnollisten maakuntien vastuulle.

Kuntaliitto on kaikkien mainittujen uudistusten yhteydessä korostanut, että olosuhteiden poiketessa voimakkaasti maan eri osissa lainsäädännön tulisi antaa joustoa alueellisesti eriytyneisiin ratkaisuihin esimerkiksi suurilla kaupunkiseuduilla ja harvaan asutuilla alueilla. Tämä näkökulma on tärkeä myös vireillä olevassa uudistuksessa.

Kuntaliitto on jäljempänä osin varsin kriittisistä kommentteista huolimatta ottanut lausuntonsa valmistelussa annetuksi reunaehdoksi, että nyt käsittelyssä oleva maakuntauudistus toteutetaan tällä hallituskaudella ja sosiaali- ja terveyspalvelut sekä eräät muut palvelut siirtyvät kunnista maakuntien vastuulle. Samoin lausunnossa on lähdetty olettamasta, että maakuntien itsehallinnon näkökulmasta olennaista maakuntien verotusoikeutta ei uudistuksen alkuvaiheessa toteuteta. Verotusoikeus lisääisi päätöksenteon vastuunkantoa ja läpinäkyvyyttä.

Valmistelussa ei näyttäisi syntyvän missään vaiheessa ennen eduskuntakäsittelyä tilannetta, jossa sote- ja maakuntauudistusta koskeva peruslainsäädäntö (nyt lausunnoilla), valinnanvapautta koskeva lainsäädäntö (lausunnoilla loppuvuodesta 2016) ja maakuntien muita tehtäviä koskeva lainsäädäntö (lausunnoille keväällä 2017) olisivat arvioitavana yhtä aikaa. Myöhemmin lausunnolle tulevat esitykset saattavat edellyttää myös nyt lausunnolla olevien asiakokonaisuuksien uudelleen arviointia.

Uudistuksessa on kyse suuresta kuntia koskevasta muutoksesta. Uudistuksen toimeenpanon onnistuminen ja sitoutuminen edellyttävät, että kuntakentän lausuntoihin sisältyvät parannusehdotukset huomioidaan laajasti.

## **Kysymykset**

### ***Kysymyksiä uudistuksen tavoitteista***

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

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

Vastaus kysymykseen riippu pitkälti valinnanvapausmallista. Nyt lausunnolla oleva sote-ratkaisu, jossa sote-järjestämisvastuu siirretään maakunnille, parantaa alueiden välistä yhdenvertaisuutta, mutta väestöryhmien väliseen yhdenvertaisuuteen sillä ei liene vaikutusta. Valinnanvapausmalli voi toteutumistavasta riippuen jopa heikentää yhdenvertaisuutta. Valinnanvapausmalli tulee valmistella siten, että se ei johda väestön hyvinvointi- ja terveyserojen lisääntymiseen.

Äskettäin julkaistuissa sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapausmallin luonnoksissa todetaan, että on olennaista hahmottaa, miten valinnanvapausjärjestelmä pystyy toteuttamaan tavoitteena olevan kustannusten kasvun jarruttamisen vuoden 2029 loppuun mennessä. Luonnoksessa ei kuitenkaan ole yksityiskohtaisesti kuvattu suoran valinnan palvelujen tuottajille maksettavan rahoituksen määräytymisperusteita. Suoran valinnan palvelujen rahoitusmalliksi esitetään luonnoksessa kapitaatorahoitusta ja ”tarvittaessa asiakkaan hyvinvointiriskiä perustuvaa kiinteää korvausta, jota täydennetään hoidon ja palvelun onnistuneisuuden perusteella maksettavilla kannustimilla ja heikkoihin tuloksiin liittyvillä sanktioilla.”

Kuntaliitto pitää esitettyä kapitaatioperusteista rahoitusta teoriassa hyvänä, mutta sen toteuttamista käytännössä vaikeana. Niin sanotun asiakaskohtaisen hyvinvointiriskin ja onnistumisen perusteella annettavien kannustimien määrittely on haasteellista. Ilman selkeää rahoitusmallin kuvausta on mahdotonta arvioida valinnanvapausmallin vaikutuksia kokonaiskustannuksiin sekä palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen. Kuntaliitto pitää valinnanvapauden laajentamisen riskeinä kustannusten nousua ja palvelujen yhteensovittamisen vaikeutumista.

Joissakin kaksikielisissä maakunnissa kielivähemmistö tulee olemaan hyvin pieni. Tämän takia on hallintoa järjestettäessä muodostettava rakenteita, joilla turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön *tosiasialliset* mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

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

Kustannusten kasvun hillinnän kannalta keskeistä on tulevaisuuden palvelulupauksen sisältö: ketä hoidetaan, millä omavastuuosuudella ja mitä hoitoja, lääkkeitä ja menetelmiä julkisen palvelutarjonnan piiriin kuuluu. Jos maakuntien rahoituksen taso on oikeassa suhteessa palvelulupaukseen, kustannuskehityksen taittaminen on mahdollista.

Säästötavoitteet on liikaa lakiperäistetty. Ohjauksen pitäisi tapahtua julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvän maakuntien taloutta koskevan osion tavoitteiden ja keinojen kautta vuosittain. Palvelulupauksen tulisi säästötavoite huomioiden olla skaalautuva.

Oletettu perusura sisältää vuosittaisen inflaation 2 %. Tällainen pitkän aikavälin inflaatiotason mekaaninen sementointi säästötavoitteen vertailu-uraan voi johtaa siihen, että kustannusten kulmakertoimen loiventamisen sijasta joudutaan aidosti leikkaamaan kustannuksia kolmella miljardilla edellisvuosien tasosta. Maakuntarahoituksen mekaaniset lakiin sidotut ja ennakkoon lukkoon lyödyt leikkurit eivät ole toimiva ratkaisu. Julkisen talouden suunnitelman yhteydessä voidaan vuosittain päättää olosuhteisiin sopeututetuista toimenpiteistä säästötavoitteen saavuttamiseksi.

Maakuntia varten ei ehdoteta perustettavaksi kuntatalousohjelmaa vastaavaa maakuntatalousohjelmaa, vaan maakuntien taloutta käsiteltäisiin suoraan julkisen talouden suunnitelmassa (sen maakuntataloutta koskevassa osiossa). Lakiluonnoksessa ei ole esitetty ymmärrettäviä perusteluita sille, miksi maakuntien ja kuntien järjestämien palveluiden rahoitusmekanismit olisivat tällä tavalla toisistaan poikkeavat.

Julkisen talouden suunnitelman maakuntataloutta koskevassa osiossa tulisi maakuntalakiluonnoksen mukaan kuntatalousohjelman tapaan arvioida rahoituksen riittävyttä tehtävien hoitamiseen (rahoitusperiaate). Arvio tulisi tehdä sekä kokonaisuutena että maakunnittain. Rahoitusperiaate korostuu miltei täysin valtion rahoitusvastuulla olevissa maakunnissa. Rahoitusperiaattetta ei ole kuntatalousohjelmassakaan arvioitu riittävän yksityiskohtaisesti.

Olisi perusteltua luoda maakuntien ja kuntien järjestämien palveluiden ohjaukselle ja rahoitusedellytyksen arvioinnille yhteiset mekanismit. Tästä näkökulmasta myös maakuntien osalta olisi perusteltua laatia kuntatalousohjelmaa vastaavasti maakuntatalousohjelma. Koska kummatkin olisivat osa palveluiden rahoituksen kokonaisuuden hahmottamiseen pyrkivää julkisen talouden suunnitelmaa, voisi myös olla perusteltua laatia yhteinen maakunta- ja kuntatalousohjelma. Ottaen huomioon niiden kytkentä valtion talousarvioprosessiin, tullaan niitä joka tapauksessa valtionhallinnossakin käsittelemään pitkälti samassa menettelyssä.

Kattavat laskelmat uuden kunnan talouden kestävydestä puuttuvat uudistuksesta. Kokonaisuudessa laskennallisesti uusien kuntien vuosikate ei muutu mutta useiden kuntien talous tulee kärsimään heikentyneestä toiminnan ja investointien rahavirrasta ja kasvavasta velkaantuneisuudesta suhteessa heikentyvään taseeseen. Uudistuksen rakennejärjestelyt aiheuttavat kunnille kustannuspaineita siirtymävaiheessa ja kuntien investointimahdollisuuksien heikkeneminen vaikuttaa kielteisesti kokonaistalouden kehitykseen.

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

Perustettavissa maakunnissa on kysymys perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetyistä itsehallinnosta kuntia suuremmilla itsehallintoalueilla, josta säädetään lailla. Esitykseen sisältyvä lainsäädäntö kuitenkin rajoittaa itsehallintoa merkittävästi. Tärkein itsehallintoa rajoittava tekijä on, että maakunnilla ei tulisi olemaan verotusoikeutta, vaan maakuntien talous perustuisi miltei kokonaan valtion maakunnalle osoittamaan rahoitukseen. Valtion rahoituksen on esityksessä nähty oikeuttavan ja edellyttävän maakuntien itsehallinnon olennaiseen rajoittamiseen lainsäädännössä.

Maakunnista on tarkoitus luoda vahvoja organisaatioita. Maakunnat olisivat keskimäärin huomattavasti kuntia suurempia sekä kooltaan että taloudeltaan. Tästä huolimatta maakuntien itsehallinto tulee olemaan selvästi kunnallista itsehallintoa heikompaa. Näin ollen tehtävien siirtyessä kunnilta maakunnille tehtävien itsehallinnollinen ohjaus heikkenee. Maakuntien itsehallinnollinen asema voidaan kiteyttää kysymykseen, minkälaista on valtion ohjauksessa tapahtuva vahvojen maakuntien itsehallinto ?

Maakuntien päätösvallan kapeus suhteessa suorilla vaaleilla valittuun valtuustoon muodosta jo lähtökohtaisesti legitimititeettiongelman demokratian näkökulmasta. Vaaleilla valitut päättäjät tulevat olemaan vahvassa valtion (ministeriöiden) ohjauksessa.

Itsehallinnolliset organisaatiot ovat hallinnollisessa ajattelussa tähän asti edustaneet päätösvallan hajauttamista. Nyt maakunnat tulevat olemaan työvälineitä vahvistettaessa valtion ohjausta.

Kuntaliitto katsoo, että valtionohjauksen tulisi keskittyä poliittisesti strategiaan kysymyksiin. Sen sijaan palveluita koskevat operatiiviset ammatillista ja alueellista asiantuntemusta edellyttävät asiat tulisi jättää maakuntien päätösvaltaan.

Yleisellä tasolla maakuntien itsehallinnon näkökulmasta keskeisiä ongelmakohtia esityksessä ovat seuraavat:

- oikeus päättää palveluiden tuotantotavasta erittäin rajoitettu (valtioneuvoston päätösvalta yhteistoimintasopimuksissa ja palvelurakenteen ohjauksessa, laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvien palveluiden markkinoille vienti ja yhtiöittämisvelvollisuus sekä maakunnan palvelulaitos)
- oikeus päättää sisäisestä hallinnostaan osittain rajoitettu (mm. maakunnan palvelulaitos, valtakunnalliset palvelukeskukset ja delegointivelvollisuudet)
- oikeus sopia rajoitettu (työnjako ja yhteistyö kuntien kanssa, valtakunnallisten in-house yhtiöiden palveluiden käyttövelvollisuus, lainanotto-oikeus)
- erityisesti järjestämislakiin sisältyvät valtioneuvoston ja ministeriön laajat, avoimet ja tulkinnanvaraiset toimivaltuudet ohjata maakunnan operatiivista toimintaa ja päätöksentekoa
- investointien ohjaus

- maakuntalain erittäin tiukat maakunnan alijäämän kaatamisvelvollisuudet yhdistettynä ahtaaseen julkisen talouden rahoituskehyykseen (maakuntien rahoituslakiin kirjattu 3 mrd. euron säästövelvoite) ja maakuntien arviointimenettelyn käynnistäviin kriteereihin

Maakuntien itsehallintoa rajoittaa edellä kuvatun lisääntyvän valtionohjauksen lisäksi laajan valinnanvapauden mukanaan tuoma markkinaohjaus. Yleisemminkin ehdotetussa rakenteessa perinteinen hallinnollinen ohjaus väistyy ja siirrytään huomattavasti aikaisempaa enemmän markkinoiden kautta tapahtuvaan ohjaukseen, sopimusohjaukseen ja omistajaohjaukseen. Ohjaus- ja johtamisjärjestelmän kokonaisuus ja sen vaikutukset uudistukselle asetettuihin maakuntien toimintaan ja kansanvaltaisuuteen liittyvien tavoitteiden toteutumiseen hahmottuvat esityksessä huonosti.

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

Kuntaliitto tulee jäljempänä ehdottamaan huomattavia rajoituksia valtion oikeuteen ohjata päätöksentekoa maakunnissa.

### ***Kysymyksiä maakuntalaista***

4. Muodostaako maakuntalaki tarkoituksenmukaisen yleislain tulevien maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle?
  - a. kyllä (avotila)
  - b. kyllä pääosin (avotila)**
  - c. ei pääosin (avotila)
  - d. ei (avotila)
  - e. ei kantaa (avotila)

Ehdotetun luonnoksen maakuntalaiksi on tarkoitus luoda edellytykset perustuslaissa turvatulle itsehallinnolle kuntia suuremmilla hallintoalueilla (perustuslaki 121 § 4 mom).

Lakiluonnoksen hallintoa ja johtamista (valtuusto, maakuntahallitus ja niiden tehtävät sekä oikeus hallintosäännöllä päättää toimielin- ja viranhaltijaorganisaatiosta), luottamushenkilöitä, päätöksentekoa, taloutta ja tarkastusta sekä toimintaa markkinoilla koskevat säännökset vastaavat pitkälti kuntalain sääntelytapaa ja ne antavat hyvän pohjan maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle.

Ehdotettu sääntely palveluiden tuottamisen ja järjestämisen erottamiseksi eri tason yhtiöittämisvelvoitteineen tulee kuitenkin asettamaan erittäin suuria vaatimuksia maakuntakonsernin ohjaukselle ja johtamiselle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapautta koskeva lainsäädäntö ja maakuntalain 6 §:ssä lueteltuja tehtäväalueita koskeva erityislainsäädäntö on valmisteilla, eikä

niiden sisällöstä ole lausuntoa annettaessa riittävästi tietoa. Kun lainsäädäntöpaketin kokonaisuus ja sisältö ei ole tiedossa, on olemassa vaara, että asian käsittelylle ei ole riittävästi edellytyksiä. Tämä on perustavaa laatua oleva ongelma sekä lausunnon antajien että eduskuntakäsittelyn näkökulmasta, mihin perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota edellisen sosiaali- ja terveydenhuollon lakipaketin yhteydessä.

Maakuntalaki ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki koskevat ensisijaisesti hallinnon järjestämistä. Sisältöjä koskevan erityislainsäädännön valmistelussa tulee erityisesti kiinnittää huomio siihen, että maakunnille jää ratkaisuväliltä niille siirrettävien tehtävien hallinnon, päätöksenteon ja talouden järjestämiseen maakuntien itsehallinto huomioon ottaen. Tämä on välttämätöntä itsehallinnon näkökulmasta ja se on myös hallituksen asettamien sääntelyn purkutavoitteiden mukaista.

### **Maakunnan toimiala**

*Maakunnan toimialaa tulee laajentaa siten, että maakunta voi ottaa hoitaakseen tehtäviä, joita alueen kunnat tai osa niistä ei hoida edellyttäen, että mukana olevat kunnat sitoutuvat rahoittamaan toiminnan eikä tehtävä kuulu valtion tai muiden toimijoiden vastuulle.*

Maakunnan toimialaa koskeva sääntely jättää avoimeksi kysymyksen, voiko maakunta tarjota sille säädetyissä tehtävissä, kuten sosiaali- ja terveydenhuollossa, lain edellyttämän palvelutason ylittävää palvelua. Kunnissa tämä on nykyään kuntien yleisen toimialan nojalla mahdollista.

Maakunnalla on 25 lakisäateistä tehtävää. Maakuntalakiluonnoksessa maakunnan toimiala on tiukasti rajoitettu ja se voi hoitaa vain laissa mainittuja tehtäviä. Lakiluonnoksen mukaan kunnat voivat siirtää maakunnalle lakisäateisiin tehtäviin liittyviä tehtäviä vain, mikäli kaikki maakunnan kunnat ovat yksimielisiä ja rahoittavat toiminnan.

Rajaus on kankea, eikä mahdollista kuntien ja maakunnan päätöksiin ja sopimuksiin perustuvaa tarkoituksenmukaista tehtävien hoitoa.

### **Kunnan ja maakunnan yhteistoiminta**

*Maakuntalain tulee olla kuntalain tapaan joustava ja mahdollistava niin, että kuntien ja maakuntien yhteistyö ja mahdollisuus sopia palvelujen hoitamisesta turvataan.*

*Maakuntalakiin tulee lisätä säännös, joka mahdollistaa maakunnan ja kuntien välisen yhteistyön ja sopimisen sekä tehtävien hoitamisen samaan tapaan kuin yhteistyö kuntien kesken on kuntalain mukaan mahdollista.*

*Maakuntien ja kuntien joustava mahdollisuus sopia tehtävistä on perusteltua myös siksi, että se mahdollistaa maakuntien keskuskaupunkien ja suurimpien kaupunkiseutujen erityisroolin huomioimisen annettavassa lainsäädännössä monien elinvoimatehtävien, kuten työllisyyden edistämisen, innovaatio- ja*



*kilpailukyky politiikan sekä kotouttamisen, tehokkaassa hoitamisessa alueelliset erityispiirteet huomioiden.*

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

Tulevat 18 maakuntaa ovat toimintaympäristöltään, julkiselta ja yksityiseltä palvelurakenteeltaan sekä muilta olosuhteiltaan erilaisia. Digitalisaatio, ikääntyminen, muuttoliike ja maakuntauudistus vaikuttavat eri puolilla Suomea olevien kuntien ja maakuntien toimintaympäristöön hyvin eri tavalla. Muutos korostuu seuraavien vuosien kuluessa. Maakuntalakiluonnos ei mahdollista palveluiden organisointia olosuhteet huomioon ottaen tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Tämä voi johtaa siihen, että palveluiden tuottaminen tulee tehottomaksi ja kalliiksi.

Olosuhteiden erilaisuus tulee ottaa huomioon ja mahdollistaa joustavat yhteistoimintamuodot palvelujen tuottamisessa ja järjestämisessä. Myös perusoikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, ettei liian jäykkä lainsäädäntö muodosta esteitä asukaslähtöiselle kehittämiselle ja palvelujen toteuttamiselle.

Erityisesti suurilla kaupunkiseuduilla on tärkeää varmistaa, että neuvottelut maankäytön, asumisen ja liikenteen aiesopimusten sekä kasvusopimusten sisällöstä käydään jatkossakin asianomaisten ministeriöiden kanssa ja mahdollisuudet niiden solmimiseen turvataan.

Kunnat ja maakunnat ovat molemmat viranomaisia, joilla on itsehallinto. Maakuntien asukas pohja muodostuu alueen kuntien asukkaista, jotka valitsevat päättäjät sekä kuntiin että maakuntiin. Osa päättäjistä tulee toimimaan sekä kunta- että maakuntatasolla. Kunnilta ja aluehallinnolta siirtyy merkittäviä tehtäviä maakunnille ja niiden välillä on jatkossakin sekä toiminnallinen että taloudellinen yhteys. Päätökset ja toimenpiteet kunnissa vaikuttavat maakuntaan ja päinvastoin.

Kuntien ja maakuntien yhteistyölle ei tule luoda lainsäädännöllisiä esteitä. Kunnan ja maakunnan jäykkä toimivaltaraja uhkaa aiheuttaa päällekkäisyyksiä ja palveluaukkoja. Paikalliseesti ja alueellisesti erilaiset ratkaisut tulee mahdollistaa lainsäädännöllä. Kunnan asukkaan (palvelunkäyttäjän) näkökulmasta sekä toiminnallisesti ja kansantaloudellisesti on tärkeää mahdollistaa sopimusjärjestelyt kuntien ja maakuntien kesken. Yhteistyöjärjestelyistä, tuotannosta ja järjestämisvastuun siirrosta on oltava mahdollisuus sopia ottaen huomioon kuntien ja maakuntien toimintaympäristöjen erilaisuus.

Maakuntalakiluonnoksen 6 § 2 momentin 3 kohdan säännös, jonka mukaan tehtäviä voidaan siirtää kunnilta maakunnille vain kaikkien kuntien niin sopiessa on liian tiukka. Sopimismahdollisuus pitää olla myös yksittäisillä kunnilla ja kuntaryhmillä.

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

Kuten edellä on todettu, kuntien ja maakuntien yhteistyö ja mahdollisuus sopia palveluiden hoitamisesta alueelliset olosuhteet ja tarpeet huomioon ottaen pitää turvata samaan tapaan kuin yhteistyö kuntien kesken on kuntalain mukaan mahdollista. Esimerkiksi *koulukuraattori- ja psykologipalvelut* on kunnissa organisoitu eri tavoin joko osana opetustointa tai sosiaali- ja terveystointa. Enemmistössä kunnista nämä palvelut on integroitu kuntien opetustoimeen, minkä tulisi olla mahdollista myös jatkossa.

*Maakuntalakiluonnoksen 15 §:ssä säädetään maakunnan ja sen alueen kuntien neuvottelumenettelystä valtuustokausittain. Säännös on tärkeä, mutta riittämätön. Se turvaa maakunnan ja sen alueen yhteistyön poliittisen tason tarkastelun, mutta ei mahdollista maakunnan ja kunnan sopimuksia tuotannon ja järjestämisvastuun siirrosta.*

Kunnat ovat olleet vahvasti luomassa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää. Ne ovat tähän asti vastanneet sekä palveluiden järjestämisestä että pääosin tuotannosta. Se on menestynyt kansainvälisissä vertailuissa sekä laadun että kustannusten osalta ja asukkaat ovat pääosin olleet tyytyväisiä. Tähän nähden *ei ole olemassa mitään perusteita sille, etteivätkö kunnat jatkossakin voisi olla mukana sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuotannossa omistamiensa yhtiöiden kautta siltä osin kuin palvelut tulvat olemaan valinnanvapauden piirissä. Kunnilla on osaamista, henkilöstö, toimitilat ja välineet.*

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

## **Maakuntien palvelukeskukset**

*Maakuntalakiluonnoksen 16 luvun säännökset valtakunnallisista palvelukeskuksista tulee poistaa laista. Maakunnat ovat itsehallinnollisia yksiköitä ja tukipalvelujen järjestämien tulee olla maakuntien päätettävissä. Lainsäädännöllä ja lakiin perustuvilla standardeilla luodaan kriteerit yhtenäiselle palveluarkkitehtuurille ja tietotuotannolle, mutta tukipalveluiden organisoiminen tulee perustua maakuntien päätöksille.*

Sinällään tukipalveluiden järjestäminen laajassa yhteistyössä on perusteltua ja kunnilla ja sairaanhoitopiireillä on tästä hyviä kokemuksia. Tukipalveluissa toimii tällä hetkellä suuri määrä valtakunnallisia, maakunnallisia ja alueellisia yhtiöitä, joilla on osaaminen ja resurssit toteuttaa laajoja muutosprosesseja ja tuottaa palvelut julkisille organisaatioille. Investoinnit järjestelmiin, osaamiseen ja henkilöstöön olisivat huomattavasti edullisemmat kuin kokonaan uusia organisaatioita perustettaessa. Useat yhtiöt ovat jo osa valtakunnallista tai maakunnallista rakennetta.

Luonnoksesta puuttuvat kokonaan arviot uusien palvelukeskusten perustamiseen, investointeihin, järjestelmiin sekä henkilöstö- ja muihin menoihin liittyvistä kustannuksista. Luonnoksesta puuttuvat myös yhtiöiden liiketoimintasuunnitelmat ja ennakoitavat kassavirat sekä selvitykset niiden markkinavaikutuksista.

Palvelukeskuksia ollaan perustamassa ilman minkäänlaisia selvityksiä niiden kustannuksista.

Palvelukeskuksia koskevat säännökset rajoittavat maakunnan oikeutta päättää tukipalveluiden tuotantotavasta. Lakiluonnosten mukainen järjestely veisi tukipalveluita koskevan päätöksenteon kauas niiden käyttäjistä. Maakunnilla olisi yhtiöiden palveluiden käyttövelvollisuus, mutta rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa niiden sisältöön. Epäselväksi jää myös maakuntien omistajaohjauksen rooli ja suhde valtionohjaukseen. Valtion asema päätöksenteossa turvattaisiin yhtiöjärjestysmääräyksien. Samoin epäselväksi jää yhtiöiden hallitusten yhtiöoikeudellinen asema.

Maakuntalakiluonnoksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin käyttövelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista ja ei palvelukeskusten tehtävistä. Säännökset ovat väljiä ja ongelmallisia sekä maakuntien itsehallinnon että osakeyhtiölain kannalta eivätkä täytä asetuksenantovaltuudelta edellytettävää tarkkarajaisuutta.

**Toimitila- ja kiinteistöhallinnon** tehtävien osalta lähtökohtana tulisi olla, että maakunnat päättäisivät palvelujensa tuotantorakenteesta sekä sen edellyttämästä toimitilatarpeesta. Maakunnilla tulisi olla oikeus organisoida asiat itsenäisesti ja tarvittaessa yhteistyössä alueen kuntien ja muiden jo olemassa olevien toimijoiden kanssa. *Yhden valtakunnallisen yhtiön sijaan tulisi muodostaa useampia maakuntien ohjauksessa olevia alueellisia toimitilayhtiöitä.* Tämä mahdollistaisi yhtiöiden toimivan ohjauksen alueellisten toiminnallisten tarpeiden mukaisesti.

**Talous- ja henkilöstöhallinnon** palveluiden keskittämiseksi asetetut tavoitteet voidaan parhaiten saavuttaa usean tukipalveluyksikön mallilla. Talous- ja henkilöstöhallinnossa toimii jo lähtötilanteessa lukuisia julkisomisteisia ja yksityisen sektorin tuottaja organisaatioita ja markkinoilla on tervettä kilpailua. *Kuntaliitto ehdottaa yhden kansallisen tukipalveluyksikön sijaan usean talous- ja henkilöstöhallinnon toimijan mallia, jossa maakunnat valitsisivat talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden tuottajan alueellisesti tai kansallisesti toimivien tuottajien joukosta.* Tukipalveluyksiköt voisivat tuottaa talous- ja henkilöstöhallinnon palveluita myös kunnille mikä varmistaisi, että talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut olisivat tuotettavissa tehokkaasti myös kuntien jäljellejäävien tehtävien tarpeisiin.

**Yhteishankintojen** osalta järjestelyn ei tulisi hajottaa maakuntien ja kuntien yhteistä hankintavolyymiä. Toiminnan tulisi tukeutua olemassa oleviin hankintaorganisaatioihin ja niiden osaamiseen ja asiakastuntemukseen mm. sote-sektorilla. Kilpailuttamisessa tulisi tukeutua olemassa oleviin organisaatioihin KL-Kuntahankinnat Oy:llä on vajaan 10 vuoden ajalta monipuolinen kokemus maakuntien vastuulle siirtyvistä kunnallisten organisaatioiden hankinnoista sekä riippumattoman toimijan asema. Täysin uuden hankintaorganisaation perustamisen sijasta KL-Kuntahankinnat voi toimia myös maakuntien valtakunnallisena yhteishankintayksikkönä ilman suuria muutuskustannuksia ja laajoja hankintasopimusten uudelleenkilpailuttamistarpeita. Maakuntien hankintaan tarvitaan enemmänkin ylitason hankintatoimintaa koordinoiva toimija/palvelukeskus, jonka roolina olisi hankintojen ohjaus tuloksena maakuntien yhteinen hankintastrategia.

Palvelukeskus tekisi esim. vertailuja ja analyyskejä ja sillä olisi hyvä tuntemus alan markkinasta. Organisointi olisi kevyt ja toimintatapa verkostomainen.

**Tieto- ja viestintätekniset palveluiden (ICT-palvelukeskus)** osalta maakuntien tarvitsemat kansallisesti yhteiset ICT-palvelut tulisi organisoida useamman toimijan verkostomallilla, jossa tulee arvioida myös nykyisten organisaatioiden hyödyntämismahdollisuudet.

5. Maakuntalain 2 luvussa määritellään maakunnan tehtävät. Onko maakunnalle esitetty tehtäväkokonaisuus uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?
- kyllä (avotila)
  - kyllä pääosin (avotila)**
  - ei pääosin (avotila)
  - ei (avotila)
  - ei kantaa (avotila)

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

Maakuntalakiluonnoksessa maakunnille on säädetty yhteensä 25 lakisäateistä tehtäväaluetta joiden tarkempi sisältö määritellään erityislainsäädännössä. Sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen ja ympäristöterveydenhuollon sekä maaseutuhallinnon ja lomituksen tehtävät siirtyvät kunnilta. Muilta osin kysymys on valtion aluehallinnon lakisäateisistä maakunnille siirtyvistä tehtävistä. Maakunnan toimiala on näiltä rajoitettu.

Maakunnille säädettyjen tehtävien sisältö tullaan määrittelemään kutakin tehtävää koskevassa erityislainsäädännössä. Erityislainsäädännön uudistaminen ja muutokset ovat vielä valmistelussa, joten tässä vaiheessa ei ole edellytyksiä arvioida tehtäväkokonaisuutta yksityiskohtaisemmin. Jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että erityislainsäädännössä määritellään maakunnalle siirrettävät tehtävät siten, että ne eivät ole päällekkäisiä tai rinnakkaisia kuntien tehtävien kanssa. Toimivaltarajojen tulee olla selkeitä. Eri asia on, että tehtävien järjestämisestä, tuotannosta ja yhteistyöstä voidaan sopia kuntien ja maakuntien kesken.

Maakuntalakiluonnoksen tehtäväluettelossa on jo nyt nähtävissä päällekkäisyyttä kunnan tehtävien kanssa. Jatkovalmistelussa on erityisesti syytä kiinnittää huomiota siihen, että kunnan ja maakunnan roolia ja tehtäviä selkeytetään erityisesti seuraavissa tehtäväkokonaisuuksissa:

#### 1. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen

Sosiaali- ja terveystalveluihin liittyvä hyvinvoinnin edistäminen siirtyy maakuntien vastuulle. Kuntien tehtävät ovat tältä osin määrittelemättä. Tehtävät tulee lainsäädännössä määritellä ja selkeyttää kuntien velvollisuutta kerätä tietoja, joita sillä on velvollisuus seurata ja raportoida maakunnalle. On olemassa vaara, että ilman selkeyttämistä tehtävästä muodostuu hallitsematon alati viranomaispäätöksin kasvava kokonaisuus.

Maakuntalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan maakuntien tehtäviin kuuluu sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja ehkäisevän päihdetyön asiantuntijatuki kunnille ja ehkäisevät palvelut. Tärkeä osa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä on kaikenlaisen väkivallan ennaltaehkäisy ja tapaturmien ehkäisy. Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja poistamista koskeva ns. Istanbulin sopimus tuli Suomessa voimaan 1.8.2015. Kuntaliitto on aikaisemmin esittänyt, että väkivallan ehkäisyä tulisi koordinoida seutu- tai aluetasolla ja että kunnat tarvitsevat tässä tukea. Väkivallan ja tapaturmien ehkäisy tulisi sisällyttää maakuntalain 6.1. §:n 2 kohtaan esim. muuttamalla kohta kuulumaan seuraavasti: ”sosiaalisen hyvinvoinnin, terveyden ja *turvallisuuden* edistämisen ja ehkäisevän päihdetyön ja *väkivaltatyön* asiantuntijatuki kunnille ja ehkäisevät palvelut”. Vastaavasti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 8 § voitaisiin kirjoittaa muotoon ”Hyvinvoinnin ja terveyden sekä *turvallisuuden* edistäminen maakunnassa”.

## 2. Ympäristöterveydenhuolto

Ympäristöterveydenhuolto on linjattu maakuntaan siirtyväksi tehtäväksi, jonka kunnat voivat kuitenkin tiettyjen edellytysten täytyessä ottaa hoitaakseen. Suuret kaupungit sekä osa yhteistoiminta-alueista ovat ilmaisseet halunsa vastata jatkossakin ympäristöterveydenhuollosta. Lähtökohtana kunnallisen järjestämistä vastuu kriteereille tulisi olla nykyinen käytännössä toimivaksi havaittu laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminnasta. Mikäli lain edellytykset täyttyvät, kunta voisi tehdä sopimuksen maakunnan kanssa tehtävän hoitamiseksi ja saada siihen kohdistetun rahoituksen. Samassa kunnallisessa yhteistoimintaorganisaatiossa voitaisiin hoitaa jatkossakin ympäristönsuojelun ja rakennusvalvonnan kuntayhteistyö. Joillakin alueilla ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet ovat jo maakunnan kokoisia ja maakunnan organisaation valmistelussa on syytä olla tietoisia siitä, mikä on alueen kuntapäätäjien tahtotila ympäristöterveydenhuollon järjestämistä vastuusta. Kuntia kannustetaan osallistumaan myös maakuntien organisaatioon ja huolehtimaan omalta osaltaan siitä, että yhteistyö kunnan ja tulevien maakuntien välillä on mahdollisimman toimivaa. Kuntaliitto kannustaa kuntia pohtimaan eri organisaatiovaihtoehtojen hyötyjä ja haittoja.

## 3. Kasvupalvelut (työllisyys- ja elinkeinoasiat)

TE-palveluiden selkeyttäminen ja uudistaminen yritys- ja asiakaslähtöisiksi kasvupalveluiksi on tavoiteltava uudistus. Keskeistä on kuitenkin se, että elinkeinon kehittämiseen liittyviä tehtäviä ei uudisteta siten, että ne olisivat päällekkäisiä kuntien tehtävien kanssa. Kunnilta ei siirry näihin liittyviä tehtäviä maakunnille. Maakunnilla ja kunnilla tulee toisaalta olla oikeus sopia ELY -keskuksista maakunnille siirtyvien palveluiden hoitamisesta kunta- ja maakuntakohtaisesti. Niille kunnille, joiden elinkeinopoliittisiin tavoitteisiin ja tehtäviin kuuluu myös nykyisten TE-palveluiden tai tulevien kasvupalveluiden tarjoaminen kunnassa toimiville yrityksille, tulee antaa oikeus myös vastata palveluista.

Kasvupalveluihin liittyvien erityispiirteiden huomioiminen korostuu pääkaupunkiseudun ohella myös muilla suurimmilla kaupunkiseuduilla ja tämä on huomioitava lainsäädännössä.

Esityksessä *työllisyys ja yrityspalveluiden* järjestämisvastuu siirretään valtion TE -hallinnolta maakunnalle. Kuntaliiton mielestä maakunnan tulee voida sopia alueen kuntien kanssa tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä, työnjaosta ja resurssien kohdentamisesta. Maakunnan tulee myös voida siirtää järjestämisvastuu yhdelle tai useammalle kunnalle / kaupungille, jolla maakunnan arvion mukaan on riittävät taloudelliset ja muut voimavarat näiden tehtävien hoitamiseksi. Maakunta voisi myös tällöin jakaa järjestämisvastuun kunnan tai kuntien kesken mikäli se on tarkoituksenmukaista. Nämä valtiolta maakunnalle siirtyvät tehtävät tulee rahoittaa rahoitusperiaatteen mukaisesti kokonaan valtion varoista. Kuntien työllisyys - ja yrityspalveluihin suuntaamat panostukset säilyvät kunnilla alueen ja kunnan elinvoiman tukemisen resursseina ellei maakunnan ja maakunnan kuntien tai maakunnan ja yksittäisen kunnan kesken toisin sovita.

#### 4. Aluekehittäminen

Aluekehittämisviranomaisten tehtävien siirto maakunnalle on tarkoituksenmukaista. Nykyiset liittojen aluekehitysviranomaistehtävät sekä pääosa ELY -keskusten tehtävistä kootaan yhteen maakunnalliseen organisaatioon. Samalla kootaan yhteen keskeiset kansalliset ja EU -kehittämisvarat. Rahoitettavien hankkeiden tulee perustua maakunnan strategiaan valintoihin ja sen mukaisesti toteuttavaan kuntien ja muiden kumppaneiden kanssa valmisteltuun maakuntaohjelmaan. Perustelutekstiin tulee lisätä kunnat keskeisinä aluekehittämisen toimijoina.

#### 5. Maakuntakaavojen ja kuntien yleiskaavojen suhde

Maakuntakaavoituksen siirtymisestä maakunnan liitoilta maakunnille seuraa tarve tarkastella maankäyttö- ja rakennuslain kaavajärjestelmää laajemminkin. Maakuntakaavoituksen tulisi jatkossa keskittyä selvemmin ja strategisemmin aluerakenteen kannalta keskeisiin kysymyksiin. Kuntien ja kaupunkiseutujen onnistuminen elinvoimapolitiikassa edellyttää, että niillä säilyy oikeus itsenäisiin valintoihin maapolitiikassa, kaavoituksessa ja toteuttamisen ohjelmoinnissa.

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

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

#### 7. Maatalouden ja maaseudun kehittäminen

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

## 8. Pelastustoimi

Kuntaliitto katsoo, että maakunnille ja kunnille tarjottavien pelastustoimen palvelujen näkökulmasta pelastustoimen järjestäminen 18 maakunnalliseen pelastuslaitokseen on parempi ratkaisu kuin pelastustoimen järjestäminen viiden maakunnan tehtävänä. Lainsäädännössä on kuitenkin pelastuslaitosten määrästä riippumatta turvattu pelastuslaitosten mahdollisuus toimia ensihoidon palveluntuottajina.

Pelastustoimella on vahvaa osaamista hallinnonalat ylittävästä yhteistyöstä häiriö- ja poikkeusoloihin varautumisessa, valmiussuunnittelusta sekä harjoittelusta. Tätä on pystyttävä hyödyntämään riittävästi kuntien varautumisessa myös maakuntaudistuksen jälkeen. Jotta pelastustoimella on tosiasiallinen mahdollisuus varautumisen tukeen ja yhteensovittamiseen sekä maakunnan yhteisessä varautumisessa että kunnissa, tulee pelastustoimi asemoida maakuntaan siten, että riittävä toimialaosaaminen on sijoitettu palveluja järjestävälle tasolle.

## 9. Vesitalous, vesihuollon edistäminen ja suunnittelu

Vesihuolto on osa kuntien vastuulla olevan rakennetun ympäristön palvelukokonaisuutta ja vesihuollon järjestämisvastuu tulee olla jatkossakin kunnalla. Vesihuollon suunnittelutehtävää ei tule antaa maakunnille. Kyse ei ole tehtävän siirrosta, vesihuollon suunnittelu ei ole nykyisin ELY -keskuksen tehtävä. Vesilain valvontatehtävät soveltuvat parhaiten maakuntien vastuulle osana vesiasioden kokonaisuutta.

## 10. Muu ympäristö

Kuntaliitto katsoo, että jatkovalmistelussa on vielä selvitettävä mahdollisuudet koota ELY-keskusten ympäristötehtäviä luonnoksessa esityttyä laajemmin maakuntien vastuulle. Niiden siirtäminen ehdotetussa laajuudessa valtion uusimuotoiseen valtakunnalliseen viranomaiseen erkaannuttaa tehtäviä aluetasolta - maakunnista ja kunnista. Aluehallintovirastojen ympäristölupamenettelyja tulee keventää ja siirtää luvitustehtäviä kunnille turvaten kunnille samalla vastaavat voimavarat ja asiantuntijatuki.

Kansallisten ilmasto- ja energiatavoitteiden ja -sitoumusten sekä ilmastolain toimeenpanemiseksi on tarpeen varata resursseja alueellisen energianeuvonnan ja muun paikallisen ilmasto- ja resurssitehokkuustyön tukemiseen, edistämiseen ja koordinointiin. Maakuntien tulee voida toteuttaa tällaista tehtävää niin halutessaan maakuntalakiluonnokseen kirjattujen tehtävänälojen puitteissa.

6. Maakuntalain 5 luvussa säädetään maakunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista. Ovatko osallistumisoikeudet turvattu esityksessä riittävällä tavalla?
- a. kyllä (avotila)
  - b. kyllä pääosin (avotila)
  - c. ei pääosin (avotila)
  - d. ei (avotila)
  - e. ei kantaa (avotila)

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

7. Maakuntalain 9 luvussa säädetään maakunnan palvelulaitoksesta. Onko siitä esitetty säädettäväksi tuottamisen organisoinnin näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti?
- a. kyllä (avotila)
  - b. kyllä pääosin (avotila)
  - c. ei pääosin (avotila)
  - d. ei (avotila)
  - e. ei kantaa (avotila)

*Maakuntalakiluonnoksen 9 luvun säännökset maakunnan palvelulaitoksesta tulee poistaa. Vaaleilla valitulla maakuntavaltuustolla tulee olla suorat vaikutusmahdollisuudet sen vastuulla olevien palveluiden strategiaan linjauksiin ja oman palvelutuotannon kokonaisuuteen.*

Maakunnan yhteyteen perustettava erillinen ja kokonaan uusimuotoinen oikeushenkilö ja palvelujen erottaminen tämän erillisen oikeushenkilön vastuulle saa aikaan rajaidan, joka luo esteitä toiminnan johtamiselle sekä maakunnan toiminnan ja talouden kokonaisuuden hallinnalle. Kysymys on tilaajan ja tuottajan erottamisesta, joka kunnissa saatujen kokemusten mukaan aiheuttaa epäselvyyttä johtamis- ja vastuusuhteissa ja lopulta myös kustannusten nousua. Järjestämisvastuun ja operatiivisen johtamisen erottaminen aiheuttaa toisaalta hallinnon päällekkäisyyttä ja toisaalta asiantuntemuksen painottumista operatiiviselle puolelle.

Demokratian toteutuminen jää ehdotetussa mallissa välilliseksi. Maakuntavaltuuston päätösvaltaa rajattaisiin merkittävästi suhteessa sen keskeisempään tehtävään eli sosiaali- ja terveyden huollon järjestämiseen. Myös pelastustoimen varautuminen häiriötilanteisiin ja turvallisuuteen edellyttävät vahvaa järjestäjän roolia.

Palvelulaitosta koskevien ehdotusten taustalla on tarve tehdä palvelutuotannon talous ja kustannusrakenne läpinäkyväksi. Sama tavoite voidaan saavuttaa edellyttämällä palvelutuotannon talouden eriyttämistä ja kustannusten läpinäkyvyyttä siten, että niitä voidaan vertailla muiden palvelutuottajien kustannusrakenteisiin.

8. Maakunnan talouden ohjaus perustuu erityisesti maakuntalakiin ja maakuntien rahoituslakiin. Ohjaavatko maakuntien rahoitusmalli ja maakuntalain mukainen



taloudenohjausmekanismi maakuntien taloudenhoitoa tarkoituksenmukaisella tavalla?

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

Yleiskatteellisuudesta johtuen maakunnilla on mahdollisuus päättää saamansa rahoituksen käytöstä. Tämä on välttämätöntä maakuntien itsehallinnon toteutumisen kannalta. Yleiskatteellisuudesta tulee pitää kiinni, eikä mitään osaa maakuntien saamasta rahoituksesta saa korvamerkitä tiettyihin menoihin. Tämä koskee myös sekä uudistuksen seuraavassa vaiheessa maakunnille siirrettäviä valtion tehtäviä että monikanavarahoituksen purkamisen myötä maakunnille siirrettäviä tuloja.

Maakuntalakiin ehdotetut säännökset alijäämän kattamisvelvollisuudesta ja siihen liittyvät kriisimaakuntakriteerit sekä lainanaotto-oikeuden rajoittamisesta ovat aivan liian tiukat ja ne ovat ongelmalliset maakuntien itsehallinnon näkökulmasta. Lisäksi maakuntien rahoituslain 6 §:n 2 momentissa rajoitetaan 3 mrd. euron säästötavoitteen turvaamiseksi maakuntien valtionrahoituksen perusteena olevien käyttökustannusten vuosittaista kasvua (kustannusleikkuri). Vaarana on, että monet maakunnat joutuvat hyvin nopeasti arviointimenettelyyn. Kaksi vuotta on liian lyhyt aika aidosti muuttaa pysyvästi toiminnan rakenteita.

Maakuntien rahoituslain 6 §:n 2 momentissa on säännös, jonka mukaan toteutuneet kustannukset otetaan rahoituksessa huomioon edellä mainitun kustannusleikkurin ylittäviltä osin, mikäli se on välttämätöntä peruspalveluiden saatavuuden turvaamiseksi tai kustannukset johtuvat tehtävien laajuuden tai laadun muutoksista. Lakiehdotuksessa ei mitenkään ole yksilöity tämän rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta keskeisen säännöksen soveltamisedellytyksiä ja arviointiprosessia. Säännös jää tiettyllä tavalla ”poliittiseksi julistukseksi”. Säännöstä tulisi täsmentää ja se pitäisi kytkeä maakuntalain 11 §:ssä säädettyyn rahoitusperiaatteen arviointimekanismiin.

Kuten 2. kysymykseen annetusta vastauksesta ilmenee, olisi myös maakuntien osalta perusteltua laatia kuntatalousohjelmaa vastaavasti maakuntatalousohjelma. Koska kummatkin olisivat osa palveluiden rahoituksen kokonaisuuden hahmottamiseen pyrkivää julkisen talouden suunnitelmaa, voisi myös olla perusteltua laatia yhteinen maakunta- ja kuntatalousohjelma.

Maakunnat tai niiden määräysvallassa olevat oikeushenkilöt eivät lakiluonnosten mukaan kuuluisi Kuntien takauskeskuksesta annetussa laissa säädettyjen rahoituskelpoisten kohteiden joukkoon, joten Kuntarahoitus ei voisi niitä rahoittaa takauskeskuksen takauksella hankituilla varoilla. Koska esitetyt maakunnat eivät kuuluisi Kuntarahoituksen toiminnan piiriin, tulisivat maakunnille siirtyvät velat irtisanottaviksi.

Jotta maakunnat voisivat tulla Kuntien takauskeskuksen rahoitushuollon piiriin, niillä tulisi olla sama riskikuokka kuin kunnilla ja valtiolla. Tämän varmistamiseksi yksi

vaihtoehto on, että valtio tulisi nykyistä suuremmalla osuudella Kuntien Takauskeskuksen jäseneksi. Näin myös Kuntarahoituksen lainoitus voitaisiin varmistaa jatkossakin muuttamalla takauskeskuslakia koskemaan valtion sosiaalisen asuntotuotannon lisäksi myös perustettavien maakuntien toimintaa.

9. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.

Jotta maakuntien kielivähemmistöt saisivat tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet, kaksikielisten maakuntien hallituksissa tulee olla vähintään yksi henkilö, joka edustaa maakunnassa vähemmistöasemassa olevaa kansalliskieltä. Kyseisen henkilön tulee olla vähemmistölautakunnan puheenjohtaja tai jäsen.

Vähemmistökielen vaikuttamistoimielimellä tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa omalla äidinkielellä tarjolla olevien palveluiden tasoon. Tämä koskee myös saamenkielen vaikuttamistoimielintä.

***Kysymyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaita:***

10. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 4 §:ssä säädettäisiin palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta. Säännöksen mukaan palvelut on toteutettava väestön tarpeet huomioon ottaen lähellä asiakkaita, mutta säännöksen mukaisten edellytysten täytyessä palveluja voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin. Onko säännös palvelujen saatavuuden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?
- a. kyllä (avotila)
  - b. kyllä pääosin (avotila)
  - c. ei pääosin (avotila)
  - d. ei (avotila)
  - e. ei kantaa (avotila)

Vaikka pykälällä on tarkoitus turvata palveluiden läheisyyttä, se mahdollistaa myös erittäin pitkälle viedyn palveluiden keskittämisen väljiin kriteereihin perustuen. Tietyn asteinen palveluiden keskittäminen on tarpeen kokonaiskustannustan hillitsemisen ja riittävien henkilöstöressurssien turvaamisen näkökulmasta. Maakunnan asukkaiden palvelujen saatavuuden kannalta olennaista on valinnanvapausmallin toteuttamista.

Lakiluonnoksen mukaan erityistason sairaanhoidon lisäksi myös sosiaalihuollon erityisryhmien tai muiden vaativien sosiaalipalvelujen palvelutuotannon toteutus voidaan osoittaa asetuksella säädettävän maakunnan tehtäväksi. Kuntaliitto pitää valitettavana sitä, että sosiaalihuollon palvelujen keskittämisestä ja niistä palveluista, joita on tarkoitus keskittää, ei lausuntoa annettaessa ole tietoa.

Lakiluonnoksen 11 § 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi suurempiin kokonaisuuksiin koottuja palveluja koskevasta vastuusta ja päätösvallasta. Se maakunta, jonka tehtäväksi jokin palvelu on osoitettu, vastaisi mm. palvelun tarpeen, määrän ja laadun määrittelystä sekä palvelun tuottamisesta. Muilla maakunnilla

ei olisi päätösvaltaa keskitetyistä palveluista eivätkä ne saisi tuottaa eikä hankkia muualta mainittuja palveluja. Muiden maakuntien ainoa vaikutusmahdollisuus keskitettyihin palveluihin olisi 16 §:n mukainen valtuustokausittain laadittava yhteistyösopimus.

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

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

Yhteistyöalueen maakuntien keskenään solmima yhteistyösopimus on sinällään sopimusosapuolia sitova. *Sitovuus ei ole perustelua siltä osin kuin valtiolle on annettu toimivaltaa päättää maakuntien yhteistyösopimuksesta lakiluonnoksen 18 §:n mukaisesti.* Valtioneuvoston ja ministeriön laajat, avoimet ja tulkinnanvaraiset toimivaltuudet ohjata maakuntien operatiivista toiminta ja päätöksentekoa eivät ole hyväksyttäviä maakunnan itsehallinnon toteutumisen kannalta. *Kuntaliiton mielestä järjestämislain 18 § valtioneuvoston toimivallasta päättää yhteistoimintasopimuksista pitää poistaa lakiluonnoksesta selvästi itsehallinnon vastaisena.*

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

Uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tulee asiakaslähtöisen integraation toteutua peruspalveluiden ja erityispalveluiden (vertikaalinen integraatio) sekä sote-peruspalveluiden (horisontaalinen integraatio) ja maakunnan

vastuulla olevien sotepalveluiden ja myös pääosin kuntien vastuulle jäävien hyvinvointipalveluiden välillä.

*Asiakaslähtöinen integraatio ei toteudu lakiesityksessä.* Uudistuksen kokonaisuuteen liittyvät valinnanvapaus, monituotajamalli ja yhtiöittämisvelvoite vaarantavat integraation toteutumisen ja edellyttävät maakunnalta sellaista järjestämisaamasta, josta ei ole missään aiempaa kokemusta.

Palveluiden ohjaus muuttuu ehdotetussa järjestelmässä olennaisesti verrattuna nykyiseen. Valtion ohjaus suhteessa maakuntiin olisi tiukkaa hallinnollista ohjausta. Maakuntien toteuttamassa palveluiden tuotantoa koskevassa ohjauksessa siirrytään perinteisestä hallinnollisesta ohjauksesta omistajaohjaukseen, sopimusohjaukseen ja markkinaohjaukseen. Integraation toteuttaminen tällaisessa kokonaisuudessa on erittäin vaikeaa ja hallinnollisesti työlästä. Toisaalta integraation toteutuminen on käytännössä täysin riippuvainen ohjauksen onnistumisesta. Lakiluonnoksissa ja perusteluissa ei ole kyetty riittävästi avaamaan ohjausjärjestelmän kokonaisuutta suhteessa integraatiotavoitteeseen.

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

Ehdoton edellytys palveluiden integraation toteuttamiselle on että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietoja pystytään tietoturvallisesti hyödyntämään moniammatillisesti yhtenä kokonaisuutena arkaluonteisten henkilötietojen salassapitoa ja asiakkaan tiedollista itsemääräämisoikeutta kunnioittaen. Tämä edellyttää nykyisten sosiaali- ja terveydenhuollon henkilörekisterien yhdistämistä siten että yhteiseen rekisteriin kuuluvien tietojen käsittelyoikeus mahdollistetaan työtehtävien mukaisesti. Järjestämislain 62 §:ssä kuvattu rekisterinpitäjyyden määrittely ei täysimääräisesti tue integraation varmistamisessa yhteistyöalueella tai kansallisesti keskitettävien erityispalveluiden ja maakuntakohtaisten peruspalveluiden välillä. *Tältä osin ehdotetaan vaihtoehtona arvioitavan maakuntien yhteistyöaluetasoisien tai kansallisen yhteisrekisterin mallia*, joka tukisi paremmin maakuntarajat ylittäviä palvelutuotannon yhteistyömalleja

13. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaan valtion ohjausta vahvistetaan sosiaali- ja terveyspalveluissa (19 §, 4 luku, 6 luku). Onko tämä uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltua?
- kyllä (avotila)
  - kyllä pääosin (avotila)
  - ei pääosin (avotila)
  - ei (avotila)**
  - ei kantaa (avotila)

*Maakuntien palvelujen järjestämiseen kohdistuvan valtion ohjauksen tulisi kohdistua ainoastaan strategiaan tavoitteisiin sekä maakuntien välisen työnjaon näkökulmasta strategisesti merkittäviin kohteisiin. Valtakunnalliset ja tarvittaessa erikseen kullekin maakunnalle asetettavat sosiaali- ja terveydenhuollon strategiset tavoitteet sekä ministeriön ja maakuntien neuvottelumenettely ovat riittäviä ohjausvälineitä. Valtiolla ei tule olla interventio-oikeutta maakuntien operatiiviseen toimintaan. Erityisen ongelmallista maakuntien itsehallinnon näkökulmasta on lakiluonnoksen 19 §:n (Palvelurakenteen, investointien ja tiedonhallinnan ohjaus) lisäksi 18 § (Valtioneuvoston toimivalta).*

*Maakuntien toiminnan ohjauksen tulee perustua voimassa olevaan lainsäädäntöön, ei valtioneuvoston eikä ministeriöiden hallinnollisiin päätöksiin. Maakuntien itsehallinnon toteuttaminen edellyttää Kuntaliiton käsityksen mukaan järjestämislakiluonnoksen 18 ja 19 §:n poistamista kokonaan. Järjestämilain 4 lukuun (Ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen) ja maakuntalain 3 lukuun (Maakunnan suhde valtioon ja kuntiin) sisältyvät ohjausmekanismit ovat riittävät maakuntien ohjauksen näkökulmasta.*

Lakiehdotuksessa esitetyn erittäin vahvan valtion ohjauksen vaikutusta kustannusten kasvun hillintätavoitteen saavuttamiseen on vaikea arvioida. Kansainvälinen vertailu on osoittanut, että paikallinen ja alueellinen itsehallinto on tuottanut laadukkaita sote-palveluja kohtuullisin kustannuksin ja hyvälaatuisina. Mikäli valtion ohjaus toteutettaisiin esitetyllä tavalla, valtion olisi merkittävästi lisättävä ohjaustehtäviin suunnattavia resurseja ja osaamista. Tämä yhdistettynä vuosittain toistettavaan investointilupamenettelyyn tuottaisi raskaan ja kankean toimintamallin ja lisäksi hallinnon kustannuksia. Yksityiskohtainen kansallinen ohjaus heikentää myös mahdollisuuksia asukkaiden tarpeista lähtevien uusien innovaatioiden kehittämiseen.

Valinnanvapauden piirissä olevien palveluiden osalta ohjauksessa tulisi varmistaa tuottajien tasapuolinen kohtelu. Mikäli investointien ohjaus ulotetaan koskemaan maakuntien omistamia valinnanvapauden piiriin kuuluvia palvelutuottajia, ei tavoite yhdenvertaisesta kohtelusta ja kilpailuneutraliteetin varmistamisesta toteudu.

Sote-järjestämislain 19 §:ssä sekä maakuntalain 12 §:ssä käsitellään investointien ja tietohallinnon ohjausta. Toimiva valtion ohjaus maakuntien vastuulla olevaan tietohallintoon tulee mahdollistaa, mutta ehdotettu menettely on myös tietohallinnon ja ICT-investointien osalta epätarkoituksenmukainen. Malli uhkaa luoda toimivaltuuksiltaan epäselvän, tietojärjestelmäratkaisujen välttämätöntä uudistamista hidastavan hallintomenettelyn. Koska menettely kohdistuu ainoastaan investointivarauksiin, se ei varmista raskaasta hallintomenettelystä huolimatta käytännön tason kehittämistyön tai hyödyntämisen tasolle kohdistuvaa ohjausta. Tavoite vaikuttavan ja kustannustehokkaan toteutuksen varmistamisesta ja hyödyntämisestä ei toteudu.

Malli soveltuu myös heikosti hallitusohjelman mukaisiin tavoitteisiin digitalisaation edistämisestä, mikä edellyttää tukea uusien innovaatioiden kehittämiseksi sekä varhaiselle hyödyntämiselle. Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistaminen digitalisaation mahdollisuuksia hyödyntämällä edellyttää uusien innovaatioiden kehittämiseen ja hyödyntämiseen tähtäviä kehittämishankkeita ja kokeilutoimintaa, joiden edistäminen on sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistamisen että alan

teknologiatoimittajien kilpailukyvyyn ja tuotteiden ja palveluiden vientiedellytysten turvaamiseksi välttämätöntä. Malli jossa tietojärjestelmiin liittyvät investoinnit ovat alisteisia valtioneuvoston hyväksymismenettelylle ei tue tätä.

Säädöksessä ehdotetaan valtioneuvostolle päätösvaltaa olemassa olevien tietojärjestelmien muuttamisesta ja uusien järjestelmien hankkimisessa noudatettavista vaatimuksista. Tilanne, jossa valtioneuvostolla on mahdollisuus tehdä maakuntia sitovia järjestelmien muuttamista koskevia päätöksiä, mutta järjestelmämuutoksien tilaavana hankintayksikkönä sekä järjestelmätoimittajan suuntaan sopimusosapuolena toimii maakunta tai niiden palvelutuottajat, on ongelmallinen. Voi syntyä tilanteita, joissa maakunta ei voi samanaikaisesti noudattaa valtioneuvoston päätöstä, hankintalakia (esim. jos muutos edellyttää järjestelmän uudelleen kilpailuttamista) ja järjestelmätoimittajien kanssa solmittuja sopimuksia (jos edellytetty muutos on laaditun sopimuksen vastainen).

Lisäksi valtioneuvoston toimivalta uusien järjestelmien hankkimisessa noudatettavia vaatimuksia koskien on päällekkäinen tietohallintolain mukaisten ohjausvälineiden sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain mukaisten olennaisten vaatimusten määrittelyn ja määräämisen toimivallan kanssa, joka on nykyisin THL:lla.

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

Järjestämistehtävien ja palvelutuotannon hallinnollista erottamista sekä maakunnan palvelulaitosta koskeva sääntely kaventaisi maakuntien mahdollisuutta päättää palvelutuotannon tarkoituksenmukaisesta ja tehokkaasta organisointitavasta maakunnan erityispiirteet huomioiden. Järjestely synnyttäisi tarpeetonta päällekkäistä hallintoa ja hallintokustannuksia sekä heikentäisi maakunnan ja tätä kautta koko kansallisen ohjauksjärjestelmän kykyä palvelutuotannon ohjaukseen. Lisäksi tulee huomioida, että maakuntien palvelulaitos olisi täysin uuden tyyppinen julkinen organisaatiomuoto, josta ei ole aiempia kokemuksia.

Ehdotuksen mukaista järjestelyä arvioitaessa on huomattava, että useat kunnat ovat kokeilleet tilaajatehtävien ja palvelutuotannon hallinnollista erottamista omassa toiminnassaan, mutta järjestelyistä on viime aikoina luovuttu niistä saatujen huonojen kokemusten vuoksi. Erottamisella ei myöskään ole saavutettu tavoiteltuja kustannusäästöjä. Maakunnan vastuulla olevan palvelutuotannon kaavamaiselle hallinnolliselle eriyttämiselle lakiluonnoksen mukaisella tavalla ei ole esitetty selkeää syytä eikä vakuuttavia perusteluita. *Maakunnan palvelulaitosta koskevat säännökset tulisi poistaa kokonaan.*

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

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

*Toiminnan turvaamiseksi myös kunnilla tulee olla mahdollisuus toimia yhtiömuodossa palvelujen tuottajina, mikäli yhtiöittämisvelvollisuuteen kuitenkin päädytään.* Esitysehdotukseen sisältyvä ratkaisu, jossa kunnilta evätään mahdollisuudet perustaa tai omistaa valinnanvapauden piirissä olevia palveluita tuottavia yhtiöitä on kestävä, koska julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden kaikki tuotannontekijät (omaisuus, henkilöstö ja osaaminen) ovat kuntien hallussa.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota myös siihen, että valinnanvapauden piirissä olevia palveluita markkinoilla tuottavien maakuntien omistamien yhtiöiden pääomittamista ei hallituksen esitysluonnoksessa juurikaan käsitellä.

16. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista.

Palveluiden yhtiöittämisessä vaarana on, että *kielellisten perusoikeuksien* toteutumisesta huolehtiminen jää asiakkaan oma-aloitteisuuden varaan. Tämän vuoksi on luotava kielellisiä laatukriteerejä sekä valvonta- ja seurantajärjestelmä.

Maakunnan tulee palvelulupauksessaan selvittää, *millä tavoin* kielelliset oikeudet tulevaisuudessa turvataan. Maakunnan tulee tehdä seikkaperäinen selvitys siitä, miten se käytännössä aikoo turvata ruotsin- ja suomenkielisen väestön tasa-arvon. Maakunnan kielivähemmistön näkökulmasta toimivan sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta ratkaisevan tärkeitä tekijöitä ovat kielinäkökohdat valinnanvapaudessa, hankintamenettelyssä, lähipalveluissa, sähköisissä palveluissa, asiakasasiakirjoissa, tiedotuksessa ja viestinnässä sekä erityisratkaisut todellisen kielellisen

yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi, henkilöstön kielitaitovaatimukset ja strategiat toimivan ruotsinkielisen palveluketjun turvaamiseksi.

**Kysymyksiä voimaanpanolaista:**

17. *Kysymys vain kunnille:* Voimaanpanolaissa on tarkoitus säätää siitä, mihin maakuntaan kunnat kuuluvat uudistuksen tullessa voimaan. Katsotaanko kunnassanne, että sen tulee kuulua voimaanpanolain 5 §:ssä esitettyyn maakuntaan?
- kyllä (avotila)
  - ei (avotila)
  - ei kantaa (avotila)

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

19. Väli aikaishallinnosta sekä väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävistä ja toimivallasta säädetään voimaanpanolain 2 luvussa. Onko väli aikaishallinnosta säädetty riittävällä tavalla?
- kyllä (avotila)
  - kyllä pääosin (avotila)
  - ei pääosin (avotila)**
  - ei (avotila)
  - ei kantaa (avotila)

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

Voimaanpanolakiehdotuksen mukaan maakunnan liitto asettaa väli aikaishallinnon valmistelutoimielimen laissa mainittujen viranomaisten sopimuksen mukaisesti. Valmistelutoimielimellä on laaja valmisteluvastuu maakunnalle siirtyvien tehtävien, siirtyvän omaisuuden ja henkilöstön, tietojärjestelmien, aloittavan maakunnan talouden sekä luottamus- ja viranhaltijaorganisaatioin valmistelussa. On kyseenalaista, voidaanko perusteluissa mainitulla tavalla katsoa, että väli aikaishallinnon toimielimen tehtäviin ei kuulu poliittista harkintaa. Vastuiden ja esimies- alaisuusteiden kannalta on ongelmallista, että poliittiset ohjausryhmät ovat vapaaehtoisia kun taas päätökset tehdään viranhaltijatasolla enemmistö päätöksin.

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

Väli aikaishallinnon toimielimen jäsenet ovat sekä kuntien että valtion viranhaltijoita, joten yksiselitteisesti ei voitane todeta, että heihin sovelletaan lakia kunnallisista viranhaltijoista. Virka perustetaan ja siihen nimitetään yleensä hakumenettelyn kautta.



*Väliaikaisen toimielimen rahoitus on auki. Lähtökohtana näyttäisi olevan, että nykyinen työnantaja myöntää virkavapautta ja vapauttaa viranhaltijan maakunnan valmistelutehtäviin. Kaiken kunnissa tehtävän omaisuuteen, sopimuksiin, lainoihin ja henkilöstöön ja muuhun maakunnan tehtäviin liittyvän selvitystyön lisäksi kysymys on merkittävästä kustannuksesta. Valmisteluun liittyvät kustannukset tulee korvata kunnille täysimääräisesti.*

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

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

Ehdotukseen ns. voimaanpanolaista on valmisteltu muun muassa liikkeen luovutukseen liittyvät säädökset. Suomen Kuntaliitto ja KT Kuntatyönantajat katsovat, että historiallinen yli 220 000 palkansaajan siirto kunta- ja valtiosektorilta maakuntiin tulee tehdä yhteneväisin perustein - oli kyse sitten sosiaali- ja terveydenhuollon, pelastustoimen kuten myös esim. maakuntien liittojen siirtyvästä henkilökunnasta. Valittu mekanismi, liikkeen luovutus, on kannatettava, koska järjestämis- ja tuottamisvastuu siirtyy ko. yksiköistä maakunnille ja yksiköt lakkaavat toimimasta.

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

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

Ks. vastaukset kysymykseen 22.

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

*Kuntaliitto katsoo, että sote-kiinteistöomaisuuteen liittyvät riskit tulee järjestelyssä kohdentaa pääosin sille osapuolelle (maakunta, perustettava maakuntien*

*toimitilayhtiö), joka omilla toimillaan pystyy vaikuttamaan kiinteistöjen käyttötarpeeseen.*

*Omaisuusjärjestelyiden yhteydessä siirtyvä omaisuus tulee määritellä tarkasti kunnittain ja omaisuusjärjestelyiden vaikutukset yksittäisten kuntien taseeseen ja velkaantuneisuuteen pitää arvioida.*

*Mikäli lainvalmistelussa edetään lakiluonnoksessa esitetyn ratkaisun pohjalta, tulee varmistaa, ettei kunnille aiheudu omistamiinsa sote-kiinteistöihin liittyviä taloudellisia riskejä ja seuraamuksia. Siirtymäkauden sitovan vuokrajakson tulee olla esitettyä (3 + 1 vuotta) pidempi, vähintään 5 vuotta, jotta kunnat voivat varautua ja valmistautua mahdollisiin palveluverkon muutoksiin. Myös siirtymäkauden jälkeen laadittavat vuokrasopimukset ja muut sopimukset on määriteltävä laadittavaksi siten, että vuokrataso mahdollistaa laadukkaan ja ennakoivan kiinteistöpidon, investointien riskittömän toteuttamisen sekä omaisuuden arvon säilyttämisen.*

Uudistukseen liittyvillä omaisuusjärjestelyillä ei saa vaarantaa kuntien mahdollisuuksia vastata niille jäävien palvelujen järjestämisestä ja rahoittamisesta rahoitusperiaatteen mukaisesti. *Lainvalmistelun yhteydessä on varmistettava, että siirtymäkauden jälkeen mahdollisesti tyhjilleen tai vajaakäytölle jäävistä kiinteistöistä ei aiheudu kunnille taloudellisia vaikeuksia. Mahdolliset omaisuusjärjestelyjen taloudelliset vaikutukset on korvattava kunnille täysimääräisesti esim. kohdennettujen avustusten muodossa. Avustusten rahoitusta ei kuitenkaan saa toteuttaa vähentämällä kaikkien kuntien yleistä valtionosuutta. Kiinteistöistä aiheutuvat taloudelliset riskit tulee hajauttaa kuntien, maakuntien ja valtion vastuulle.*

*Kunnan maankäytön kehittämisen ja elinvoimaisuuden varmistamiseksi olisi perusteltua, että kuntayhtymien maapohjat jäisivät kuntien omistukseen. Lakiesityksen tulisi mahdollistaa maapohjien ja alueiden jääminen kuntayhtymien/jäsenkuntien omistukseen sekä vuokraamisen maakunnille pitkäaikaisilla käyttötarkoituksella sidotuilla vuokrasopimuksilla. Mikäli edetään lakiesityksen mukaisesti, kuntayhtymien maapohjaa tulee siirtää vain sote-toiminnan edellyttämä määrä.*

Uudistuksen seurauksena ei saa syntyä tilanteita joissa *varainsiirtoverotus* aiheuttaa lisäkustannuksia kiinteistöomaisuuden muutoin tarpeellisissa uudelleen järjestelyissä. Voimaanpanolaissa ehdotetaan säädettäväksi, että varainsiirtoverotuksessa ei syntyisi veroseuraamuksia siirrettäessä kuntayhtymät varoineen ja velkoineen voimaanpanolaissa tarkoitetulla tavalla maakunnille ja näiden varojen siirtyessä edelleen voimaanpanolaissa tarkoitetulle valtakunnalliselle osakeyhtiölle. Kunnat joutuvat uudistuksen seurauksena siirtämään kiinteistöjään vastaavasti omistamiinsa yhtiöihin kuntalain yhtiöttämisvelvoitteen perusteella ja lisäksi kunnilla on muutoin tarpeen järjestellä kiinteistöomistuksiaan maakuntauudistuksen johdosta.

*Kuntien ja kuntayhtymien omistamien kiinteistöjen järjestelyitä ja yhtiöittämissä tulee kohdella uudistuksessa varainsiirtoverotuksessa samalla tavoin. Voimaanpanolakiin tulee sisällyttää kuntien kiinteistöomaisuuden osalta vastaavat varainsiirtoverovapautta koskevat säännökset, joilla varmistetaan, ettei kunnille tai niiden yhtiöille synny varainsiirtoveroseuraamuksia siirrettäessä maakunnille tai niiden yhtiöille vuokrattavia kiinteistöjä velkoineen kunnallisiin yhtiöihin. Muussa tapauksessa syntyvät varainsiirtoverokustannukset olisi huomioitava määriteltäessä kiinteistöjen vuokria.*

Esityksessä ei ole käsitelty uudistukseen liittyviä *arvonlisäverotuksen* kysymyksiä. Kiinteistöihin ja muuhun omaisuuteen on kuitenkin sitoutunut satojen miljoonien eurojen edestä arvonlisäveroja, jotka ovat tähän asti saatu kunnissa palautuksina. Arvonlisäverotuksen yleisten säädösten johdosta ainakin osa näistä palautuksista joudutaan uudistuksen seurauksena palauttamaan verohallinnolle siirrettäessä omaisuutta maakunnille tai esimerkiksi kuntien yhtiöihin. *Uudistuksen seurauksena kunnille syntyvät arvonlisäverokustannukset on huomioitava rahoituslaskelmissa. Siltä osin, kun kustannukset liittyvät maakunnille tai niiden yhtiöille vuokrattaviin kiinteistöihin on kustannukset huomioitava vuokratasoa määriteltäessä.*

Kiinteistöjen käyttötärpeeseen liittyvien riskien jakaminen tasaisemmin olisi mahdollista toteuttaa myös erällä muilla lakiehdotuksissa vaille huomiota jätetyillä mekanismeilla. Tällaisia olisivat esimerkiksi:

1. kuntien ja kuntayhtymien kaikkien sote -kiinteistöjen siirtäminen maakunnille ja edelleen niiden omistamaan toimitilayhtiöön yhtenäisin perustein käypään arvoon tai muuhun erikseen sovittavaan arvoon. Kiinteistöjen lunastuskorvaus on mahdollista rahoittaa esimerkiksi osittain kunnan/kuntayhtymän maakunnalle antamalla ja valtion takaamalla lainalla.
  2. kuntien ja maakuntien yhteisesti omistamien toimitilayhtiöiden perustaminen. Osa sote -kiinteistöjen luovutushinnasta suoritettaisiin kunnille kiinteistöyhtiöiden osakkeina. Kunnat saisivat asianmukaisen korvauksen luovutetusta omaisuudesta eivätkä maakunnat puolestaan velkaantuisi liikaa. Mallissa omaisuusjärjestelystä tulevat hyödyt ja haitat jakaantuvat omistuksen mukaisessa suhteessa maakuntien ja kuntien kesken.
23. Voimaanpanolain 41 §:ssa säädettäisiin kunnan tuloveroprosentista vuosina 2019 – 2021. Pidätkö veronmaksajien yhdenvertaisen aseman näkökulmasta perusteltuna, että kuntien veroprosentteja esitetään rajoitettavaksi kolmen vuoden määräajaksi?
- a. kyllä (avotila)
  - b. kyllä pääosin (avotila)
  - c. ei pääosin (avotila)
  - d. ei (avotila)
  - e. ei kantaa (avotila)

Koska uudistuksen reunaehdoksi on asetettu, ettei kenenkään tuloveroprosentti uudistuksen vuoksi saa nousta, kaikkien kuntien tuloveroprosenttia ehdotetaan alennettavaksi tasasuuruisesti 12,30 prosenttiyksiköllä vuonna 2019. Tämä tuloveroprosentin alennus on mitoitettu kunnilta maakunnille siirtyvien tehtävien valtakunnallisten kustannusten perusteella. Kunnat eivät ehdotuksen mukaan saisi vuonna 2019 päättää tuleveroprosentin nostamisesta, vaikka tarve tähän perustuisi muihin syihin kuin maakuntauudistukseen.

Tästä aiheutuu joillekin kunnille, erityisesti kasvukunnille, ongelmia, koska kuntien tulot laskevat esimerkiksi suhteessa kunnan vastuulla oleviin velkoihin (suhteellinen velkaantuneisuus kasvaa merkittävästi). Tämä supistaa kunnan taloudellista liikkumavaraa kunnille jäävien tehtävien ja velkojen hoitamiseen.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että kuntien tuloveroprosenttien suhteelliset erot kasvavat valitun rahoitusmallin seurauksena merkittävästi.

Kunnan oikeus päättää veroprosentistaan kuuluu perustuslaissa turvatus kunnallisen itsehallinnon ytimeen. *Kuntaliitto on systemaattisesti vastustanut ja vastustaa sitä, että maakuntauudistuksessa puututtaisiin kunnan oikeuteen päättää tuloveroprosentistaan.* Kaikenlainen kunnan verotusoikeuteen puuttuminen merkitsee myös riskiä, että kunnille myönnettyjen lainojen korko nousee. Kuntasektorin erinomainen luottoluokitus perustuu pitkälti juuri verotusoikeuteen, mikä ilmenee luottoluokittajien jatkuvasti myös luottoluokittajien arvioista.

Pykälän 2 momenttiin otettu poikkeussäännös kunnan mahdollisuudesta päättää veroprosentista myös siirtymäaikana säädetyistä enimmäsrajoista (2020-2021 max + 0,5-1,0 prosenttiyksikköä korkeampi kuin v. 2019) poiketen, kun se on välttämätöntä kunnan maksuvalmiuden turvaamiseksi, on parannus verrattuna valmistelun kuluessa esillä olleisiin vaihtoehtoihin. Tämäkään ei kuitenkaan poista riskiä, että kuntien velanhoitokustannukset kasvavat. Lisäksi poikkeussäännöstä pitäisi olla mahdollista soveltaa myös kuntien päättäessä tuloveroprosentistaan vuodelle 2019. Muuten vaarana on, että kunnat tarpeettomasti varmuuden vuoksi nostavat veroprosenttejaan vuodeksi 2018.

Lakiluonnoksessa kunnan oikeus päättää rajoitusaikanakin veroprosentistaan on sidottu päätöksen välttämättömyyteen kunnan *maksuvalmiuden turvaamiseksi*. Veroprosentin korottamista koskevia päätöksiä ei kunnissa tehdä maksuvalmiuden näkökulmasta vaan kunnan talouden kokonaistarkastelun perusteella. Maksuvalmiutensa kunta voi tarvittaessa turvata viime kädessä velkarahoituksella. Jos kunnan päätösvaltaa päättää veroprosentistaan kaikesta huolimatta rajoitettaisiin, tulisi kunnan oikeus poiketa rajoituksesta sitoa maksuvalmiuden turvaamisen sijasta siihen, että veroprosentin korottaminen on välttämätöntä *kunnan toiminnan rahoituksen turvaamiseksi*.

Kunnallisveroprosenttien lakisääteinen alennus on erityisen ongelmallinen Ahvenanmaan kuntien kannalta. Maakuntauudistus ei koske kyseisiä kuntia eikä

niiltä siirry pois tehtäviä tai kustannuksia, joten perusteita puuttua kunnalliseen verotusoikeuteen ei tältä osin ole.

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

Käsillä oleva uudistus on historiallisen laaja ja vaativa kokonaisuus. Suurin osa uudistuksen toimeenpanosta tapahtuu vasta vuoden 2019 jälkeen. Toimeenpanolle on varattava riittävästi aikaa. *Kuntaliitto ehdottaa, että yhtiöittämiselle varataan aikaa vuoden 2022 loppuun.*

25. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaanpanolaista.

*Ympäristöterveydenhuolto* on määritelty lähtökohtaisesti siirtyviin tehtäviin, samoin kuin pelastustoimi. Ympäristöterveydenhuoltoa ei kuitenkaan ole mainittu voimaanpanolain tarkoituksessa (1§), voimaantulossa (2 §) järjestämisvastuun siirtymisessä (3 §) eikä huomioitu väliaikaisessa valmistelutoimielimessä (6§) ja valmisteluun osallistumisessa (8§).

### **Kysymykset maakuntien rahoituslaista**

26. Valtio rahoittaa perustettavien maakuntien toiminnan, eli vastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoittamisesta osoitetaan valtiolle. Onko ratkaisu uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?
- kyllä (avotila)
  - kyllä pääosin (avotila)
  - ei pääosin (avotila)
  - ei (avotila)
  - ei kantaa (avotila)

Maakuntien itsehallinnon kannalta on erittäin ongelmallista, että ne ovat miltei kokonaan valtionrahoituksen varassa. Valtionrahoitukseen perustuva malli on esitysluonnoksessa johtanut maakuntien aivan liian tiukkaan ja yksityiskohtaiseen valtionohjaukseen.

Maakunnille tulisi turvata aito itsehallinto, mikä edellyttää maakuntien verotusoikeuden toteuttamista uudistuksen myöhemmässä vaiheessa.

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

Maakuntien rahoituslain mukaisilla rahoitusperusteilla tulee turvata jokaisen maakunnan rahoituksen riittävyys maakunnille lailla säädettyjen tehtävien ja velvoitteiden hoitamiseen (rahoitusperiaate). Ristiriidassa tämän periaatteen kanssa ovat maakuntalakiin sisältyvät maakuntien erittäin tiukat alijäämän kattamisvelvoitteet ja maakuntien arviointimenettelyn kriteerit sekä maakuntien rahoituslakiin sisältyvä maakuntien rahoituksen tason tarkistamiseen liittyvä rajoite rahoituksen enimmäiskasvusta (maakuntaindeksi + 0,5-1,0 %).

28. Ovatko maakuntien valtion rahoituksen määräytymisessä käytettävät palvelujen käyttöä kuvaavat tarvetekijät (luku 3, ml. uusi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin) ja niiden painokertoimet perusteltuja?
- a. kyllä (avotila)
  - b. kyllä pääosin (avotila)
  - c. ei pääosin (avotila)
  - d. ei (avotila)
  - e. ei kantaa (avotilaa)

Lausunnoilla oleva rahoituslakiluonnos on terminologialtaan ja osittain myös sisällöltään ristiriitainen. Laista ei yksiselitteisesti ilmene, jaetaanko esitettyjen kriteerien perusteella maakunnalle rahoitus a) kaikkiin sille lailla säädettyihin tehtäviin (lain 1 §), b) kunnista maakunnalle siirtyviin tehtäviin (lakiesityspakettiin sisältyvät vaikutuslaskelmat) vai c) pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin (lain 3. ja 4. luvut). Tältä osin on välttämätöntä, että lakiluonnokseen sisältyvät ristiriitaisuudet poistetaan ja tekstit tarkistetaan yhteneväiseksi lain tarkoituksen kanssa.

Kriteerit sopivat yleiskatteellisen maakuntien rahoituksen jakamiseen niiden tehtävien osalta, jotka nyt lausuttavaan lakiesitykseen sisältyvät. Tulee kuitenkin ottaa huomioon, että päätökset siitä, miten valinnanvapaus ja monikanavarahoituksen purkaminen toteutetaan vaikuttavat merkittävästi lopullisen rahoitusmallin rakenteeseen. Esimerkiksi sairausvakuutuskorvaukset (n. 1,9 mrd. euroa) eivät välttämättä jakaudu maakuntien välillä nyt esitettyjen kriteerien mukaisesti.

Ottaen huomioon hyte -kriteerien vähäisen merkityksen rahoituksen kokonaismäärään niiden määrytymisperusteet ovat liian monimutkaiset ja tulkinnanvaraiset. Hyte-kertoimen painoarvoa maakuntien kokonaisrahoitukseen ei ole syytä lisätä.

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

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

Siirtymäaika on riittävän pitkä ja riittävästi porrastettu.

30. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista.

### ***Kysymykset muista lakiluonnoksista***

#### *Maakuntajakolaki*

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

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

Maakuntajaon muuttamisen edellytykset ja prosessi vastaavat pääosin kuntarakennelain mukaista menettelyä muutettaessa kuntajakoa. Tähän Kuntaliitolla ei ole huomauttamista.

Maakuntien arviointimenettelyyn perustuvaa maakuntajaon muuttamista vastoin maakuntien tahtoa Kuntaliitto ei kannata. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyä vastaava menettely sopii huonosti maakuntiin, joilla jo lähtökohtaisesti tulisi olla taloudelliset edellytykset selvittää tehtävistään. Lisäksi arviointimenettelyn käynnistymisen edellytyksenä olevat kriteerit ovat maakuntalaissa maakuntien näkökulmasta liian tiukat. Maakunnat voivat niiden perusteella liian helposti ajautua arviointimenettelyyn ja sitä kautta pakkoliitoksiin.

32. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntajakolaista.

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

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

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

Tässä vaiheessa kyse on kuitenkin kuntien valtiosuusjärjestelmän sopeuttamisesta maakuntauudistukseen. Tästä syystä kuntien valtiosuusjärjestelmästä on tulossa erittäin vaikeasti hahmotettava. Uuden järjestelmän valmistelu tulee aloittaa heti.

Kunnan taloutta tulisi tarkastella kokonaisuutena eikä yksittäisten rahoitusrakenteiden muutosten kautta, jotta saadaan kattavampi kuva tulevaisuuden kunnan talouden selviytymisen edellytyksistä.

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

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

Valtiosuusjärjestelmän tarkoitus muuttuu merkittävästi uudistuksessa. Aiemmin kuntien välisiä kustannus-, tarve- ja tulopohjan eroja tasanneen järjestelmän tärkeimmäksi tavoitteeksi uudistuksen jälkeen tulee maakuntauudistuksesta aiheutuvien kuntiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten tasaaminen. Tältä osin valtiosuusjärjestelmään sisältyvillä yksittäisillä kriteereillä ei ole uudistuksen jälkeen (ennen seuraavaa järjestelmän kokonaisuudistusta) vastaavaa merkitystä kokonaisuuteen kuin nykyjärjestelmässä.



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

35. Vapaamuotoiset huomiot hallituksen esityksen valtionosuuskokonaisuudesta.

## Verotus

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

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

Kansainvälisten vertailujen mukaan paikallis- tai aluehallinnolla on yleensä vähintäänkin osittainen omaan verotusoikeuteen perustuva verorahoitus. Täyden valtionrahoituksen mallit ovat harvinaisia, ja niitä on lähinnä maissa, joissa kuntien ja alueiden tehtävät ovat vähäisiä. Taloustieteellisen tutkimuksen ja eri maiden kokemusten perusteella voidaan pitää suotavana, että alueiden menot katettaisiin ainakin osittain alueen omilla tuloilla. Verotusoikeus lisäisi päätöksenteon vastuunkantoa ja läpinäkyvyyttä.

Esityksessä on lähdetty siitä rajauksesta, että rahoitus maakuntien toimintaan kerätään kokonaisuudessaan valtion verotuksen kautta. Lähtökohta on ongelmallinen maakuntien itsehallinnon sekä järjestelmän kannustimien kannalta.

Kannustimilla on merkittävä rooli toiminnan tehostamisessa, jota uudistuksella tavoitellaan. Jos valtio ulosmittaa kunkin alueen aikaansaaman tehokkuushyödyn pois alueelta itseltään, alueella ei ole kannustimia tehostaa toimintaansa. Verotusoikeuden kanssa alueen tehokkuuden kasvaminen hyödyttää alueiden asukkaita enemmän, koska alueen päättäjät ovat vastuussa oman alueensa asukkaille ja oman alueen verotus pyritään pitämään mahdollisimman alhaisena.

Siltä osin, kun rahoitus päädytään keräämään valtion verotuksen kautta, valtionveron veroperusteisiin esitettyjä muutoksia voidaan pitää perusteltuina. Ehdotus verokaton asettamisesta kunnille on kuitenkin kestävä kunnallisen itsehallinnon ja tulevaisuuden kunnan rahoituksen kannalta.

Kun veroprosentteja uudistuksen yhteydessä leikätään 12,30 prosenttiyksiköllä vuonna 2019 (ks. 23), tärkeää on siirtää kunnallisverotuksessa tehtäviä vähennyksiä valtionverotuksessa tehtäviksi. Näin kuntien tuloveroprosenttien tuotto (ns. efektiivinen veroaste) vastaisi paremmin todellista tuottoa.

### 37. Vapaamuotoiset huomiot verolaeista.

Kuntien veroprosenttien lakisääteinen alentaminen ja siihen liittyvä rajoitus päättää veroprosenteistaan vuosina 2019-2021 johtaa moniin ongelmiin (kts. kysymykset 23 ja 36). Kuntalain mukaan kunnan talousarvio on laadittava siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen turvataan. Kunnat päättävät veroprosenteistaan käytännössä talousarvion teon yhteydessä ja mitoittavat veroprosenttinsa siten, että edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseksi tulevat turvatuiksi.

Ehdotetun lainsäädännön oikeudenmukaisuutta arvioitaessa tulee huomioida se, että veroprosentin pakkoalennus koskisi myös Ahvenanmaan kuntia joilta ei esitetä siirtyvän uudistuksessa tehtäviä tai velvollisuuksia. Kirkollisveron osalta esityksessä on päädytty siihen, että seurakunnat alentavat veroprosenttejaan oma-aloitteisesti. Linjaus on oikea ja samaa menettelyä tulee soveltaa myös kuntiin.

Ehdotus kiinteistöveron säilyttämisestä puhtaasti kunnallisena verona on hyvä. Kuten luonnoksessa linjataan, kiinteistövero on tehokas ja tuotoltaan vakaa tapa rahoittaa paikallisia julkisia palveluita.

Positiivisena voidaan pitää myös sitä, että kuntien oikeus yhteisöveron tuottoon säilyy. Kuntien saamat yhteisöverotulot toimivat kannustimena kunnan elinkeinopolitiikan kehittämisessä.

Esityksessä ehdotetaan verotuskustannusten jaon muuttamista sen johdosta, että kuntien suhteellinen asema verotulojen saajana pienenee suhteessa valtioon. Muutos on tältä osin perusteltu, mutta ehdotus siitä, että kuntien verotuloja leikataan siirtyviä kustannuksia vastaavasti ei ole kuntien kannalta kustannusneutraali. Kuntien asema veronsaajana muuttuu verotulojen pienentyessä eikä kustannuksia tule periä kunnilta muuta kautta.

Kuntaliitto ei pidä kuntien veroprosenttien erillistä säätelyä vuosina 2019-2021 tarpeellisenä. Esityksessä on ehdotettu muutosta myös kunnallisveroprosenttien säätelyyn myös uudistuksen jälkeisen ajan osalta niin, että vuodesta 2022 lukien kunnat ilmoittaisivat tuloveroprosenttinsa prosenttiyksikön kymmenyksen tarkkuudella. Tältä osin ehdotus on kannatettava. Kunnallisveroprosentit tulevat laskemaan uudistuksen seurauksena ja kunnallisverotuksen efektiivisyys paranee vähennyksien siirtyessä nykyistä enemmän tehtäväksi valtion verotuksessa. Tuloveroprosentin ilmoittaminen jatkossa prosentin kymmenyksen tarkkuudella neljännesprosenttiyksikön sijaan on perusteltu muutos.

Uudistuksen seurauksena ei saa syntyä tilanteita joissa varainsiirtoverotus aiheuttaa lisäkustannuksia kiinteistöomaisuuden muutoin tarpeellisissa uudelleen järjestelyissä. Voimaanpanolaissa ehdotetaan säädettäväksi, että varainsiirtoverotuksessa ei syntyisi veroseuraamuksia siirrettäessä kuntayhtymät varoineen ja velkoineen voimaanpanolaissa tarkoitettulla tavalla maakunnille ja näiden varojen siirtyessä edelleen voimaanpanolaissa tarkoitettulle valtakunnalliselle osakeyhtiölle. Kunnat joutuvat uudistuksen seurauksena siirtämään kiinteistöjään vastaavasti omistamiinsa yhtiöihin kuntalain yhtiöittämisvelvoitteen perusteella ja lisäksi kunnilla on muutoin tarpeen järjestellä kiinteistöomistuksiaan maakuntauudistuksen johdosta. Kuntien ja kuntayhtymien omistamien kiinteistöjen järjestelyitä ja yhtiöittämiä tulee kohdella

uudistuksessa varainsiirtoverotuksessa samalla tavoin. Voimaanpanolakiin tulee sisällyttää kuntien kiinteistöomaisuuden osalta vastaavat varainsiirtoverovapautta koskevat säännökset, joilla varmistetaan, ettei kunnille tai niiden yhtiöille synny varainsiirtoveroseuraamuksia siirrettäessä maakunnille tai niiden yhtiöille vuokrattavia kiinteistöjä velkoineen kunnallisiin yhtiöihin. Muussa tapauksessa syntyvät varainsiirtoverokustannukset olisi huomioitava määriteltäessä kiinteistöjen vuokria.

Esityksessä ei ole käsitelty uudistukseen liittyviä arvonlisäverotuksen kysymyksiä. Kiinteistöihin ja muuhun omaisuuteen on kuitenkin sitoutunut satojen miljoonien eurojen edestä arvonlisäveroja, jotka ovat tähän asti saatu kunnissa palautuksina. Arvonlisäverotuksen yleisten säädösten johdosta ainakin osa näistä palautuksista joudutaan uudistuksen seurauksena palauttamaan Verohallinnolle omaisuutta siirrettäessä maakunnille tai esimerkiksi kuntien yhtiöihin. Uudistuksen seurauksena kunnille syntyvät arvonlisäverokustannukset on huomioitava rahoituslaskelmissa. Siltä osin, kun kustannukset liittyvät maakunnille tai niiden yhtiöille vuokrattaviin kiinteistöihin on kustannukset huomioitava vuokratasa määriteltäessä.

### *Henkilöstö ja eläkkeet*

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

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

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

Hallituksen 5.4.2016 linjauksen mukaan KT on jatkossa kuntien ja kuntayhtymien lisäksi myös maakuntatyönantajien edunvalvoja. Lisäksi kunta- ja maakuntakonsernin osakeyhtiöt voivat valita työnantajajärjestykseen Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n. Lakiehdotus vastaa asian valmistelua. Suomen Kuntaliitto kannattaa myös osaltaan ehdotusta.

39. Onko eläkkeiden rahoittamisesta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?

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

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

Maakuntien ja maakuntien palvelulaitoksen eläkevakuuttajaksi ehdotetaan Kuntien eläkevakuutusta Kevaa. Konsernin yritykset voivat vakuuttaa Kevassa. Suomen Kuntaliitto ja KT Kuntatyönantajat kannattavat ehdotusta.

Palveluiden yhtiöittämisen yhteydessä yhtiöt voivat eläkevakuuttaa henkilöstönsä myös yksityisissä eläkevakuutusyhtiöissä. Henkilöstön laajamittainen siirtyminen kunnallisesta eläkejärjestelmästä yksityiseen eläkejärjestelmään aiheuttaisi ongelmia kunnallisen eläkejärjestelmän vastuulla olevien eläkkeiden rahoitukseen. Tämän ongelman ratkaiseminen edellyttää jatkovalmistelua.

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

#### *Uudistuksen vaikutukset*

41. Miten arvioitte uudistuksen vaikuttavan oman taustaorganisaationne asemaan?

Tavoitteena on, että nykyisen Kuntaliiton pohjalta muodostetaan järjestö, jonka jäseniä voisivat itsehallinnollisina toimijoina olla sekä kunnat että maakunnat. Vastaava kuntien ja maakuntien yhteys on jo lakisääteisesti rakentumassa työnantajaedunvalvonnassa ja eläkeasioissa.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että maakunnille siirtyvät tehtävät, henkilöstö ja muut voimavarat ovat nyt valtaosin Kuntaliiton nykyisillä jäsenillä ja palvelusopimusten piirissä olevilla. Tämä tulee huomioida uudistuksen valmistelussa, kuten Kuntaliiton edustautumisissa valmisteluryhmissä sekä yhteistyössä Kuntaliiton ja ministeriöiden kesken muutostuen toteuttamisessa.

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

Kuntaliiton käsityksen mukaan maakuntien edellytykset keskipitkällä aikavälillä selvitä sille laissa määrätyistä tehtävistä ja velvoitteista ovat heikot. Syynä tähän ovat

- a) rahoituksen tasoon liittyvä 3 mrd. euron ennalta lailla lukkoon lyödyllä tavalla toteutettava säästötavoite (maakuntaindeksi + 0,5-1,0 %),
- b) maakuntien liian tiukat alijäämän kattamisvelvoitteet ja niihin liittyvät maakuntien arviointimenettelyn kriteerit,
- c) puuttuva verotusoikeus ja rajoitetut mahdollisuudet ottaa lainaa,
- d) lakiin perustuvat maakuntien toimintavapauden rajoitukset, erityisesti rajoitukset jotka liittyvät palveluiden tuottamiseen,
- e) tiukka ja byrokraattinen valtionohjaus sekä

- f) uudistuksen toimeenpanoon liittyvät kustannukset, joihin ei ole osoitettu eri rahoitusta.

Monikanavarahoituksen purkamiseen ja valinnanvapauslainsäädäntöön liittyvien ratkaisujen puuttuminen vaikeuttaa olennaisesti asian arviointia.

### *Uudistuksen tuki*

43. Mihin aiheisiin liittyvää valtakunnallista tukea katsotte tarvitsevanne sote- ja maakuntauudistusten alueelliseen toteutukseen?
- sote-integraatio
  - talous
  - hallinto ja johtaminen
  - omaisuusjärjestelyt
  - tietohallinto ja ICT
  - viestintä ja osallisuus
  - henkilöstösiirrot
  - palvelutarpeen arviointi, tilaaminen
  - muuta, mitä?

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

### *Muut kysymykset*

44. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

#### **Vaikutukset peruskuntien talouteen**

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

#### **Kielellisistä oikeuksista**

Kuntaliitto suhtautuu kriittisesti ehdotuksiin valtakunnallisten palvelukeskusten perustamisesta. Jos niitä kuitenkin perustetaan, tulee maan vähemmistökielet huomioida alusta lähtien. Tällä on erityisen suuri merkitys sähköisiä palveluja uudistettaessa ja tietohallintoa kehitettäessä.

Jotta kielivähemmistöjen tasavertainen oikeus korkealaatuiseen palveluun voidaan turvata, kielelliset vaikutukset tulee arvioida perusteellisesti ja laaja-alaisesti ennen kuin esitys luovutetaan eduskunnalle.

### **Kehittämistoiminta maakunnissa**

Maakuntien kehittämistehtävä ja maakuntien vastuulle tuleva sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoiminta tulisi rakentaa kunkin maakunnan alueella toimivien korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja vastaavien kehittämisorganisaatioiden verkostomaisen yhteistyön varaan, jota maakunta edistäisi innovaatioekosysteemijattelun pohjalta. Hyvän perustan tälle luo se, että jokaisessa maakunnassa toimii vähintään yksi korkeakoulu.

Lain jatkovalmistelussa tulisi ainakin jossakin määrin harmonisoida maakuntien yleinen kehittämistehtävä ja erityinen sote-kehittämistehtävä, koska niiden eriparisuus saattaa haitata systemaattista, monitieteistä, alueiden tarpeista nousevaa laaja-alaista kehitystyötä. Harmonisoinnissa tulee kuitenkin huolehtia siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimus- ja kehittämisrahoituksen taso turvataan.

45. Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.