

## Lausuntoyhteenveto

---

# MAAKUNTAUUDISTUKSEKSI SI JA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄMISUUDISTUKSEKSI

laaditusta hallituksen esitysluonnoksesta

# KUVAILEHTI

Julkaisija	Päivämäärä
Sosiaali- ja terveysministeriö	9.12.2016
Tekijät	Toimeksiantaja
Toimittanut Kati Hokkanen, STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
Muut tekijät luettelut liitteessä 2	HARE-numero ja toimielimen asettamispäivä
	STM068:00/2015

## Muiston nimi

Lausuntoyhteenveto maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi laaditusta hallituksen esitysluonnoksesta

■ Sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtiovarainministeriö ovat pyytäneet kunnilta, kuntayhtymiltä, maakuntien liitoilta ja muilta toimijoilta lausunnot hallituksen esitysluonnoksesta maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi. Määräajassa annettiin 755 lausuntoa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista pidetään tarpeellisena ja sen tavoitteita lähtökohtaisesti hyväksyttävänä. Tavoitteiden toteutumista esitetyllä mallilla pidetään kuitenkin epävarmana.

Valtaosa lausujista suhtautuu myönteisesti maakunnille esitettyyn tehtäväkokonaisuuteen, mutta osa lausujista toivoo siihen joustavuutta. Myönteisesti suhtaudutaan myös maakunnan asukkaille esitettyihin osallistumisoikeuksiin, joiden katsotaan olevan riittäviä.

Lausunnonantajat suhtautuvat moniin yksityiskohtiin kriittisesti tai varauksella. Monet lausujat eivät pidä järjestämisen ja tuottamisen erottamista tai maakunnan palvelulaitosta tarkoituksenmukaisena tuotannon organisoimisen tapana, koska niiden katsotaan aiheuttavan demokratiavajetta, kaventavan maakunnan päätösvaltaa ja heikentävän johtamisen edellytyksiä.

Erityisesti kunnat suhtautuivat kriittisesti myös valtion ohjauksen vahvistamiseen. Sen sijaan monet muut lausujat pitävät valtion ohjausta perusteltuna esimerkiksi yhdenvertaisuuden turvaamisen vuoksi. Kunnat suhtautuivat järjestökenttää kriittisemmin myös maakunnan yhtiöittämisvelvollisuuteen. Yhtiöittämiseen liitetään monia ongelmia, esimerkiksi julkisen vallan käyttöön ja integraation toteutumiseen liittyviä ongelmia. Lisäksi yhtiöittämisen aikataulua pidetään liian tiukkana.

Henkilöstön siirtymistä koskevaan esitykseen suhtaudutaan pääsääntöisesti myönteisesti. Kunnat suhtautuvat siihen hieman muita vastaajia myönteisemmin. Liikkeenluovutusta pidettiin yleisesti kannatettavana henkilöstön siirtymisen menettelynä.

Enemmistö lausujista, etenkin kunnat, eivät pidä esitettyä omaisuusjärjestelyjen toteuttamista hyväksyttävänä. Niiden mukaan kaiken sote-omaisuuden tulisi siirtyä maakunnille ja siirtymät tulisi korvata.

Kunnat kritisoivat myös voimaanpanolain mukaista esitystä kuntien tuloveroprosenttien rajoittamisesta. Ne pitävät veroprosenttien rajoittamista kunnallisen itsehallinnon vastaisena ja sen katsotaan heikentävän kuntien taloudellista liikkumavaraa. Toisaalta ratkaisua pidetään perusteltuna verotuksen kiristyksen estämiseksi.

## Asiasanat

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, maakuntauudistus, lausuntoyhteenveto

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:64

Muut tiedot

[www.alueuudistus.fi](http://www.alueuudistus.fi)

ISSN-L 2242-0037

ISSN 2242-0037 (verkkopainos)

ISBN 978-952-00-3846-5

URN:ISBN:978-952-00-3846-5

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3846-5>

Kokonaissivumäärä

84

Kieli

suomi



SOSIAALI- JA  
TERVEYSMINISTERIÖ

## PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Datum
Social- och hälsovårdsministeriet	9.12.2016
Författare	Uppdragsgivare
Redigerad av Kati Hokkanen, SHM	Social- och hälsovårdsministeriet
Andra medverkande uppräknade i bilaga nummer 2	Projektnummer och datum för tillsättandet av organet
	STM068:00/2015

## Rapportens titel

Sammandrag av utlåtandena om utkast till regeringens proposition till landskapsreform och reform av ordnandet av social- och hälsovården

■ Social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet har bett kommunerna, samkommunerna, landskapsförbunden och andra aktörer om remissyttranden om ett utkast till regeringens proposition med förslag till landskapsreform och reform av ordnandet av social- och hälsovården samt till lagar som har samband med dem. Det kom in 755 yttranden inom utsatt tid.

Remissinstanserna anser att en reform av social- och hälsovården är behövlig och målen med reformen i princip godtagbara. De anser dock att det är osäkert huruvida målen uppnås med den föreslagna modellen.

Merparten av remissinstanserna förhåller sig positivt till den helhet av uppgifter som det föreslås att landskapen ska sköta, men en del av remissinstanserna önskar flexibilitet i fråga om uppgifterna. Remissinstanserna förhåller sig också positivt till de föreslagna möjligheterna till inflytande för invånarna, och de anses vara tillräckliga.

Remissinstanserna förhåller sig kritiskt eller reserverat till många detaljer. Många av remissinstanserna anser inte att det är ändamålsenligt att organisera produktionen genom åtskillnad mellan ordnande och produktion eller genom landskapets serviceinrättning, eftersom dessa sätt att organisera produktionen anses förorsaka demokratiskt underskott, inskränka landskapets beslutanderätt och försvaga förutsättningarna för ledningen av verksamheten.

Särskilt kommunerna förhåller sig kritiska också till en starkare statlig styrning. Däremot anser många andra remissinstanser att den statliga styrningen är motiverad t.ex. för att trygga likabehandling. Kommunerna är mera kritiska än organisationerna till landskapens bolagiseringsskyldighet. Bolagiseringen anses innebära många problem, t.ex. i fråga om utövning av offentlig makt och förverkligande av integreringen av tjänsterna. Tidtabellen för bolagiseringen anses dessutom vara alltför snäv.

Remissinstanserna förhåller sig i regel positiva till förslaget om överföringen av personalen. Kommunerna förhåller sig lite mer positiva till förslaget än vad övriga remissinstanser gör. Generellt ställer sig remissinstanserna bakom förslaget att personalen överförs i enlighet med principerna för överlåtelse av rörelse.

En majoritet av remissinstanserna, i synnerhet kommunerna, anser inte att det föreslagna sättet att genomföra egendomsarrangemangen är godtagbart. De anser att all social- och hälsovårdsegen- dom bör överföras till landskapen och att det bör betalas ersättning för överföringarna.

Kommunerna kritiserar också det förslag om begränsning av kommunernas inkomstskattesatser som ingår i utkastet till införendelag. De anser att en begränsning av skattesatserna strider mot den kommunala självstyrelsen och att en sådan begränsning försvagar kommunernas ekonomiska spel- rum. Å andra sidan anses lösningen motiverad för att förhindra en skärpning av beskattningen.

## Nyckelord

Social- och hälsovårds reformen, landskapsreformen, sammandrag av utlåtandena

Social- och hälsovårdsministeriets  
rapporter och promemorior 2016:64  
ISSN-L 2242-0037  
ISSN 2242-0037 (online)  
ISBN 978-952-00-3846-5  
URN:ISBN:978-952-00-3846-5  
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3846-5>

Övriga uppgifter  
[www.alueuudistus.fi/sv](http://www.alueuudistus.fi/sv)

Sidoantal	Språk
84	finska



SOCIAL- OCH  
HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

# SISÄLLYS

1	Johdanto .....	5
2	Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta .....	5
3	Lausunnonantajat.....	6
4	Tiivistelmä .....	6
5	Lausuntojen keskeiset näkökulmat hallituksen esitykseen.....	8
5.1	Näkökulmia uudistuksen tavoitteista.....	8
5.2	Näkökulmia maakuntalaista.....	13
5.3	Näkökulmia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista .....	25
5.4	Näkökulmia voimaanpanolaista .....	34
5.5	Näkökulmia maakuntien rahoituslaista .....	44
5.6	Näkökulmia muista lakiluonnoksista .....	51
5.6.1	Maakuntajakolaki.....	51
5.6.2	Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta .....	54
5.6.3	Verotus.....	58
5.6.4	Arvonlisävero.....	60
5.6.5	Henkilöstö ja eläkkeet .....	60
5.7	Muut huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.....	64
5.7.1	Uudistuksen vaikutukset.....	64
5.7.2	Uudistuksen tuki .....	67
5.7.3	Muut huomiot.....	68
6	Liitteet.....	74
	Liite 1: Lausuntopyyntökysely .....	74
	Liite 2: Yhteenvedon tekijät .....	84

# 1 JOHDANTO

Pääministeri Sipilän hallitusohjelman sekä hallituksen linjausten mukaan Suomessa toteutetaan maakuntauudistus sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistus.

Suomeen on tavoitteena perustaa 18 maakuntaa, jotka ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä ja joilla on alueellaan itsehallinto. Maakunnilla olisi vaaleilla valittava valtuusto ja ne vastaisivat niille lailla säädetyistä tehtävistä. Vuoden 2019 alusta alkaen maakunnat järjestäisivät kaikki alueensa sosiaali- ja terveyspalvelut eli maakunnilla on vastuu siitä, että väestö saa lain mukaiset sosiaali- ja terveyspalvelut. Maakunnille koottaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon lisäksi myös muita tehtäviä: työ- ja elinkeinopalvelut sekä aluekehittäminen, ympäristöterveydenhuolto, liikennejärjestelmäsuunnittelu, maaseudun kehittäminen ja pelastustoimi. Valtio rahoittaisi maakuntien toiminnan, eli jatkossa kunnilla ei ole enää vastuuta sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä tai rahoituksesta.

## 2 LAUSUNTOPYYNTÖ HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA

Sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtiovarainministeriö ovat pyytäneet kunnilta, kuntayhtymiltä sekä muilta uudistuksen näkökulmasta keskeisiltä tahoilta lausunnot hallituksen esitysluonnoksesta maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi.

Lausuntopyynnön kohteena ollut hallituksen esitys sisältää muun muassa maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain, näiden voimaantulon, maakuntien rahoituslain sekä lain kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Lausuntopyynnön kohteena olevalla hallituksen esityksellä on tarkoitus muun muassa perustaa uudet maakunnat sekä säätää maakuntien hallinnosta ja taloudesta, siirtää järjestämisvastuu sosiaali- ja terveyspalveluista kunnilta maakunnille, säätää maakuntien saamasta rahoituksesta, rahoituksen keräämisen veroperusteista, uudistuksen voimaantulon, henkilöstön asemasta sekä omaisuusjärjestelyistä. Lisäksi tarkoitus on kuntien tehtäväksi jäävien peruspalvelujen osalta säätää uusi kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä.

Lausuntoaika oli 31.8.2016 – 9.11.2016. Lausunnot pyydettiin sähköisellä kyselyllä (Liite 1). Myös muut kuin lausuntopyynnön jakelussa mainitut tahot pystyivät antamaan lausuntonsa. Kunnilla oli lisäksi mahdollisuus ottaa kertaalleen kantaa siihen, mihin maakuntaan kunta katsoisi perustelluksi kuulua.

Sote- ja maakuntauudistuksessa laaditaan lisäksi valinnanvapauslainsäädäntö, uudistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaista rahoitusta sekä siirretään valtion aluehallinnon sekä kuntien ja kuntayhtymien muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä maakunnille. Näitä valmistellaan erillisissä valmisteluhankkeissa, mutta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa on otettu huomioon valinnanvapauden edellytyksenä oleva monituottajamalli. Valinnanvapautta ja monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistamista koskeva hallituksen esitysluonnos toimitetaan lausunnoille loppuvuodesta. Valtion aluehallinnon sekä kuntien ja kuntayhtymien muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtoa koskeva hallituksen esitysluonnos toimitetaan lausunnoille keväällä 2017.

Maakunta- ja sote-uudistukseen liittyvät arvonlisäverotusta koskevat muutokset lähetettiin lausunnonlehtien erillisenä hallituksen esitysluonnoskokonaisuutena. Arvonlisäverotusta koskevan esityksen lausuntoaika oli 19.10. – 28.11.2016 ja lausunnot pyydettiin sähköpostitse valtiovarainministeriöön.

### 3 LAUSUNNONANTAJAT

Lausuntopyyntöön otti kantaa kaikkiaan 755 kuntaa, kuntayhtymää, järjestöä, valtion viranomaista sekä muuta tahoa tai toimijaa. Lausujista 292 oli kuntia, sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymiä 39, maakuntien liittoja 18, muita kuntayhtymiä tai kuntien yhteistoiminta-alueita 31, valtion viranomaisia 65, järjestöjä 184 ja muita kuin edellä mainittuja 126. Luokassa muut oli yliopistoja ja muita oppilaitoksia, puolueita, valtion liikelaitoksia ja muita julkisoikeudellisia yhteisöjä, yrityksiä, toimijaverkostoja ja tutkimushankkeita, lukuisia itsensä järjestö-luokan sijasta muut-luokkaan merkinneitä yhdistyksiä ja säätiöitä kuten ammattiliittoja, sekä yksityishenkilöitä. Järjestökenttään kuuluvia toimijoita on siis tosiasiaa enemmän kuin 184 ja kolmannen sektorin toimijat ovat suurin yksittäinen lausuneiden ryhmä.

Näiden lisäksi lausuntoajan jälkeen sosiaali- ja terveysministeriöön on saapunut joitain yksittäisiä kannanottoja, jotka on kirjattu ja otettu huomioon hallituksen esityksen viimeistelytyössä, mutta joita ei ole huomioitu tämän lausuntoyhteenvedon laatimisessa.

Arvonlisäverotusta koskevasta hallituksen esityksestä lausui 19 eri tahoa. Lausujina oli valtion sekä alue- ja kunnallishallinnon viranomaisia muun muassa verotuksen, kilpailun ja sosiaali- ja terveydenhuollon alalta. Lisäksi lausuneissa oli kuntia ja yksityisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun tuottajia edustavia järjestöjä sekä verotuksen asiantuntijajärjestöjä.

Lausunnot ovat julkisia ja löytyvät Valtioneuvoston hankesivustolta Internet-osoitteesta <http://valtioneuvosto.fi/hanke?selectedProjectId=14612>

### 4 TIIVISTELMÄ

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista pidetään tarpeellisena ja uudistuksen tavoitteita pidetään lähtökohtaisesti hyväksyttävänä. Lausujien valtaosa ei kuitenkaan ole varmoja, pystytäänkö esityksen mukaisella mallilla saavuttamaan sille asetettuja tavoitteita, erityisesti kustannusten kasvun hillinnän tavoitetta. Esityksessä on monia kohtia, joihin kohdistui myönteistä lausuntopalautetta, mutta myös kohtia, joihin kohdistui hyvin kriittistä palautetta. Pääsääntöisesti muut kuin kunnat, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajat, suhtautuivat moniin esityksen yksityiskohtiin kuntia myönteisemmin.

Alle 20 000 asukkaan kunnista 86 prosenttia suhtautuu myönteisesti maakunnille esitettyyn tehtäväkokonaisuuteen, mutta yli 50 000 asukkaan kunnista lähes puolet suhtautuu siihen kriittisesti. Maakunnan tehtäväsääntelyyn toivotaan joustavuutta. Lausunnoissa esitetään, että joitain tehtäviä tulisi jättää kunnille. Maakunnille ehdotettiin runsaasti myös uusia tehtäviä, kuten ympäristöön, luonnonvaroihin ja koulutukseen liittyviä tehtäviä.

Maakunnan asukkaille esitettyjä osallistumisoikeuksia pidetään pääsääntöisesti riittävinä ja sen katsotaan antavan toimivat puitteet osallistumisoikeuksien toteuttamiselle käytännön toiminnassa. Kunnista 58 prosenttia pitää osallistumisoikeuksia täysin riittävinä ja 84 prosenttia kunnista suhtautuu niihin myönteisesti.

Maakunnan palvelulaitokseen tuottamisen organisoinnin tapana suhtauduttiin hyvin kriittisesti. Kunnista 81 prosenttia ja 75 prosenttia kaikista kysymykseen kantaa ottaneista suhtautuu maakunnan palvelulaitokseen kriittisesti. Useimpien lausuntojen mukaan palvelulaitosta koskeva sääntely tulisi poistaa tai sääntelyä tulisi selkeyttää. Palvelulaitosrakenteen katsotaan aiheuttavan demokratiavajetta ja se rajaisi valtuuston päätösvaltaa merkittävästi suhteessa sen keskeisempään tehtävään. Sääntelyä maakunnan organisaatiosta pidetään liian yksityiskohtaisena ja sen katsotaan luovan esteitä toiminnan johtamiselle ja maakunnan tehtävien hallinnalle.

Kunnista vain 29 prosenttia pitää valtion ohjauksen vahvistamista sosiaali- ja terveydenhuollossa perusteltuna. Sen sijaan muista kuin kunnista, jotka ottivat kysymykseen kantaa, peräti 73 prosenttia pitää valtion ohjauksen vahvistamista vähintään pääosin perusteltuna. Vahvaa valtion ohjausta kannattavat muun muassa monet järjestöt. Myönteisesti valtion ohjaukseen suhtautuneet lausujat pitivät sitä perusteltuna muun muassa kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen turvaamisen sekä yhdenvertaisuuden vuoksi. Vastaavasti valtaosa kuntayhtymistä suhtautuu valtion ohjauksen vahvistamiseen kielteisesti. Kielteisesti lausuntoihin suhtautuvien mukaan valtion ohjauksen tulisi kohdistua vain maakuntien strategiaan tavoitteisiin.

Järjestämisen ja tuottamisen erottamista koskevaan kysymykseen on suhtauduttu pääsääntöisesti kielteisesti ja kunnista 72 prosenttia ei pidä sitä tarkoituksenmukaisena. Vastauksia kuitenkin perustellaan muun muassa siten, etteivät järjestäminen ja tuottaminen ole esityksen mukaan aidosti erotettu, vaan se edellyttäisi viranomaistoiminnan ja vastuiden selkiyttämistä. Toisaalta erottamisen nähtiin vaikeuttavan maakuntien päätösvaltaa ja johtamisen edellytyksiä.

Maakunnalla on yhtiöittämisvelvollisuus maakunnan hoitaessa tehtäviä kilpailutilanteessa markkinoilla tai jos palvelut ovat laajan valinnanvapauden piirissä. Erityisesti kunnat kritisoivat yhtiöittämisvelvollisuutta. Sen sijaan erityisesti sosiaali- ja terveysalan palveluntuottajia edustavat järjestöt ja yritykset suhtautuvat yhtiöittämisvelvollisuuteen muita myönteisemmin. Yhtiöittämiseen liitetään monia ongelmia, esimerkiksi julkisen vallan käyttöön ja integraation toteutumiseen liittyvät ongelmat. Lisäksi yhtiöittämisen aikataulua pidetään liian tiukkana. Julkisilla toimijoilla ei nähdä olevan riittävää osaamista kilpailukelpoisten yhtiöiden rakentamiseksi esitetyssä aikataulussa. Valinnanvapauden laajentamista pidetään pääsääntöisesti sinällään hyvänä asiana, mutta joissain lausunnoissa esitetään, että se voitaisiin toteuttaa myös muutoin kuin yhtiöittämällä.

Voimaanpanolain mukaisiin esityksiin henkilöstön siirtymisestä sekä henkilöstön asemasta ja työnantajaedunvalvonnasta suhtaudutaan pääsääntöisesti myönteisesti. Kunnat suhtautuvat henkilöstöä koskeviin esityksiin hieman muita vastaajia myönteisemmin. Kielteisesti suhtautuvien joukossa on esimerkiksi ammattijärjestöjä sekä valtion organisaatioita, joiden tehtäviä ja henkilöstöä siirtyy maakuntiin. Liikkeenluovutusta pidettiin yleisesti kannatettavana. Vastaavasti ehdotusta kuntasektorin työ- ja virkasuhdelainsäädännön soveltamisesta myös maakuntien henkilöstöön pidettiin perusteltuna.

Enemmistö lausunnonantajista (76 %) ei pidä omaisuusjärjestelyjä esitetyllä tavalla hyväksyttävänä. Varsinkin kunnat suhtautuvat esitykseen kielteisesti ja yli 50 000 asukkaan kaupungeista kaikki suhtautuvat järjestelyihin kielteisesti. Kunnat tuovat esiin, ettei omaisuutta tulisi siirtää korvauksetta maakunnille. Kunnat esittävät myös, että kaiken sosiaali- ja terveydenhuollon toimitilojen tulisi siirtyä maakunnille, kuitenkin niin, että maapohjat jäävät edelleen kuntien omistukseen.

Kunnat kritisoivat myös voimaanpanolain mukaista esitystä kuntien tuloveroprosenttien rajoittamisesta vuosien 2019–2021 ajan. Kunnista 88 prosenttia suhtautuu veroprosenttien rajoittamiseen kielteisesti, mutta muista kuin kuntavastaajista, jotka ovat ottaneet kysymykseen kantaa, 58 prosenttia kannattaa veroprosenttien rajoittamista. Kielteisesti kysymykseen suhtautuvat pitävät veroprosenttien rajoittamista kunnallisen itsehallinnon vastaisena ja heikentävän kuntien taloudellista liikkumavaraa. Toisaalta myönteisesti veroprosenttien rajoittamiseen suhtautuvat tahot tuovat esiin, että se on perusteltua verotuksen kiristyksen estämiseksi.

Valtio rahoittaa maakuntien toiminnan. Kunnista vain hieman alle puolet, mutta muista kuin kuntavastaajista valtaosa pitää sitä perusteltuna. Monet lausujat tuovat esiin, että maakunnilla tulisi olla itsenäinen verotusoikeus. Toisaalta valtion rahoituksen ja ohjauksen nähdään turvaavan kustannusten hillinnän edellytykset maakuntien verotusoikeutta paremmin.

Lausuntopyyntöissä kommentoitiin hallituksen esityksen lisäksi runsaasti myös valmisteilla olevaa valinnanvapausmallia. Keskeisenä valinnanvapauden laajentamista koskevana huomiona oli, että moniin hallituksen esitystä koskeviin kysymyksiin on vaikeaa ottaa kantaa ennen

täsmällisempää tietoa valinnanvapausmallista. Lausunnoissa tuotiin esiin myös muita huomioita valinnanvapausmallista.

## 5 LAUSUNTOJEN KESKEISET NÄKÖKULMAT HALLITUKSEN ESITYKSEEN

Tässä luvussa käsitellään lausuntojen keskeistä sisältöä. Lausuntopyyntöissä lausunnonantajia pyydettiin kommentoimaan hallituksen esitysluonnosta lakiluonnoksittain ja paikoin säännöksittain. Laununtoja tarkastellaan tässä kysymyskohtaisesti. Kuvioita koskeissa analyyseissa kyllä- ja kyllä pääosin -vastauksia sekä niiden perusteluja käsitellään yhdessä myönteisenä suhtautumisena. Vastaavasti ei- ja ei pääosin -vastauksia sekä niiden perusteluja tarkastellaan yhdessä kielteisenä suhtautumisena. Muut kuin kuntavastaajat ovat jättäneet ottamasta kantaa moniin kysymyksiin, minkä vuoksi vastausluokka ”ei kantaa” muodostuu joissain kysymyksissä huomattavan isoksi erityisesti muiden kuin kuntavastaajien osalta. Tästä syystä joissain kysymyksissä ei kantaa -vastaukset on jätetty kuvaajien sanallisissa tarkasteluissa jakaumien ulkopuolelle, ja vastausprosentit on ilmaistu ainoastaan kysymyksiin kantaa ottaneiden vastausten suhdelukuina.

### 5.1 NÄKÖKULMIA UUDISTUKSEN TAVOITTEISTA

#### *Terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen*

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen tavoitteena on kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja. Lausuntopyyntöissä kysyttiin (kysymys 1), *voidaanko esityksellä kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä parantaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta*. Lisäksi lausuntopyyntöissä kysyttiin, että jos ei, miten ehdotusta tulisi siltä osin muuttaa.

Monissa lausunnoissa tuotiin esiin, että uudistuksen tavoitteet ovat sinänsä kannatettavia, mutta niiden toteutumiseen suhtaudutaan varauksella. Useat lausujat liittivät hyvinvointi- ja terveyserojen kaventumisen sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelujen vahvistamiseen. Perustason selkeä vahvistuminen voisi lausujien mielestä parhaimmillaan taata palveluja myös harvaan asutuilla seuduilla ja myös alemmissa sosioekonomisissa ryhmissä oleville ihmisille. Selkeiden mittareiden kehittämisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi nähtiin yhtenä välineenä terveys- ja hyvinvointierojen kaventamiseksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen siirtäminen maakunnille voi lausujien mukaan parantaa alueellista yhdenvertaisuutta ja samalla alueelliset hyvinvointi- ja terveyserot kaventuisivat. Suuri osa vastaajista liitti kysymyksen valmisteltavana olevaan valinnanvapausmalliin. Monissa lausunnoissa todettiin vaikeaksi arvioida uudistuksen vaikutuksia ilman tarkempaa tietoa tulevasta valinnanvapausmallista ja sen rahoituksesta. Lokakuussa julkistettua valinnanvapausmallia pidettiin vaikeaselkoisena. Osa lausujista totesi valinnanvapauden lisäämisen harvaan asutuilla seuduilla erityisen haasteelliseksi. Valinnanvapausmalli tulisi lausujien mukaan valmistella siten, ettei se johda väestön hyvinvointi- ja terveyserojen lisääntymiseen.

Vastuunjako maakunnan ja kuntien kesken ja niille osoitetut terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen tehtävät ja tehtäväjako jäävät epäselviksi. Käytännön toimeenpanon onnistuminen on avainasemassa hyvinvointi- ja terveyseroja kavennettaessa.

Työterveyshuollon jättäminen uudistuksen ulkopuolelle ei palvele monien lausujien mielestä uudistuksen keskeisiä tavoitteita. Osa lausujista toteaa kuitenkin, että työterveyshuoltoa tulisi kehittää sote- ja maakuntaudistuksen yhteydessä.



Terveys- ja hyvinvointierojen kaventuminen edellyttää, että perustason palvelut suunnitellaan ja organisoidaan tämän tavoitteen mukaisesti. Perusterveydenhuollon siirtyessä ilmeisesti valinnanvapauden piiriin, lausujien mukaan on tärkeää luoda kansalliset seurantaindikaattorit sekä asiakaspalautejärjestelmä, joilla arvioidaan palvelun tuottama terveyshyöty ja edellyttää palvelutuottajilta vaikuttavaa palvelua.

Lausunnoissa kommentoitiin myös palvelujen yhdenvertaista saatavuutta. Sen yhteydessä huomioitiin maakuntien keskinäinen erilaisuus. Palvelujen saatavuudessa nähdään olevan merkittävien eroja myös maakuntien sisällä. Sosiaali- ja terveyspalveluiden digitalisaation ja omahoitopalvelujen kehittymisen nähtiin parantavan yhdenvertaisuutta, koska ne ovat paikka-riippumattomia. Suuri osa väestöstä hyötyy digitaalisista palveluista, mutta joissakin lausunnoissa toivotaan heikossa asemassa olevien palvelujen turvaamista erikseen myös lailla.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen keskittäminen perustellusta syystä todetaan joissain lausunnoissa perustelluksi menettelyksi, mutta on myös mainintoja, joissa todetaan, että joissakin tilanteissa liika keskittäminen tulisi kieltää. Palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen liitettiin osassa lausuntoja myös kielelliset oikeudet, ennen kaikkea oikeus saada palveluja omalla äidinkielellään.

Joissain lausunnoissa tuotiin esille myös, että asiakaslähtöisyyttä ja sosiaali- ja terveyspalveluiden laadun merkitystä on uudistuksessa tarpeen painottaa. Välineenä tähän nähtiin valtakunnalliset laatukriteerit ja osassa lausuntoja vahva valtakunnallinen ohjaus.

Osassa lausuntoja toivottiin luopumista julkisten palveluiden pakkoyhtiöittämisestä ja korostettiin julkisen palvelutuotannon ensisijaisuutta. Valinnanvapauden lisäämistä tulisi kehittää suunnitelmallisesti ja hallitusti. Myös yksityisen ja kolmannen sektorin palvelutuotannon parempaa hyödyntämistä toivottiin joissakin lausunnoissa.

#### *Kustannusten kasvun hillinnän tavoite*

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen tavoitteena on hillitä palveluista aiheutuvia kustannuksia 3 miljardilla eurolla vuoteen 2029 mennessä. Lausuntopyyntönsä toisessa kysymyksessä kysyttiin, *antaako esitys riittävät edellytykset saavuttaa 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoite, ja jos ei, miten tavoitteen saavuttamisen edellytyksiä voitaisiin parantaa.*

Kolmen miljardin euron kustannusten hillinnän tavoitteeseen suhtauduttiin suurimmassa osassa kuntatoimijoiden vastauksissa varauksella. Vain muutama kuntavastaaja oli sitä mieltä, että esitys antaa riittävät edellytykset tavoitteen saavuttamiseksi. Toisaalta kuntien lausunnoissa korostettiin sitä, että esityksessä annetut tiedot ja vaikutusarviot eivät ole riittäviä, jotta johtopäätöksiä kustannustavoitteen toteutumisesta pystyttäisiin tekemään. Lausunnoissa tuotiin myös esiin, että esitys antaa edellytyksiä tavoitteen toteutumiseen, mutta samalla siihen liittyy vielä paljon epävarmuustekijöitä tai että tavoite on ylimitoitettu.

Esiin nousivat myös valinnanvapausmallin keskeneräisyys vastaamishetkellä sekä kuntatalouden kokonaisvaikutusarviointien puutteellisuus kuntien muuttuvasta tilanteesta. Valinnanvapausmallissa huolta herätti aikataulu ja osa vastaajista toivoi porrastusta sen käyttöönottoon.

Kuntatoimijoiden vastauksissa todettiin, että rakenteen muuttuminen tulee johtamaan merkittäviin muutuskustannuksiin. Nämä koskevat erityisesti henkilöstön siirtymistä ja palkkojen harmonisointia, yhteisten tietojärjestelmien kehittämistä ja käyttöönottoa sekä kiinteistö- ja tilaratkaisuja. Lisäksi valtaosa kuntavastaajista piti kustannusten kasvun hillinnän tavoitetta liian mekaanisena. Ennakolta lukkoon lyötyjä leikkureita ei pidetty oikeana tapana, vaan tavoitteet pitäisi sitouttaa julkisen talouden suunnitelmaan ja maakuntatalousohjelman yhteyteen, jolloin tavoitetta voisi sopeuttaa taloudellisen kehityksen suhteen.

Lähes kaikissa kuntavastauksissa korostettiin tulevan palvelulupauksen merkitystä kustannusten hillinnän tavoitteen asettamisessa. Palvelulupausta ajatellaan käytettävän siihen, että määriteltäisiin, ketä hoidetaan, mitä hoitoja ja lääkkeitä palveluihin kuuluu, mitä menetelmiä

käytetään ja mikä on asiakkaan omavastuu. Useassa vastauksessa nousi myös huoli palveluintegraation toteutumisesta sekä peruspalvelujen asemasta. Ehkäisevään toimintaan toivottiin esitettyä enemmän panostusta. Lisäksi kaivattiin selkeyttä ja panostusta kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen.

Monet kuntavastaajat kritisoivat esitystä valtakunnallisista palvelukeskuksista eikä niiden arvioitu tuottavan lisäarvoa malliin. Toivottiin niiden osalta uusia ratkaisuja tai ainakin maakunnallista valtaa päättää niiden käytöstä. Lisäksi kritisoitiin esitystä ensihoidon ja pelastustoimen vastuun keskittämisestä. Toivottiin vastuun jakautumista 18 maakunnalle.

Muiden kuin kuntatoimijoiden enemmistö piti kustannusten kasvun hillinnän tavoitteen saavuttamista jokseenkin mahdollisena, mutta toivat esiin eriasteisia epävarmuustekijöitä. Rajatumpi joukko lausunnonantajista arvioi, ettei esityksessä olisi edellytyksiä tavoitteen saavuttamiselle. Osa ei pitänyt mahdollisena ottaa kantaa keskeneräisten ratkaisujen vuoksi.

Tavoitteen saavuttamisen kriittisinä, ja toisaalta mahdollistavina, tekijöinä toistettiin sitä, miten tietojärjestelmä- ja tiedonhallintaratkaisuihin, valinnanvapauden toteuttamisessa, yhtiöittämisessä ja toimintatapojen muutoksessa, kuten päällekkäisen hallinnon poistamisessa onnistutaan. Palveluketjujen integraatiota, palvelujen oikea-aikaisuutta ja palvelulupauksen sisällön määrittelyä sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen ja ennaltaehkäisevään toimintaan panostamista on korostettu.

Kertaluonteiset muutuskustannukset arvioitiin varmoiksi ja merkittäviksi, kun taas säästöjen saavuttamista pidettiin epävarmempana ja pidempään kestäväenä. Lausunnoissa arvioitiin jonkin verran säästöjen tavoittelun painottuvan lakitekniisiin ratkaisuihin - maakunnille ohjattava rahoitus tulisi suhteuttaa niille asetettaviin velvoitteisiin. Maakuntien erilaisuuden huomioiminen sekä niiden riittävä liikkumavara nousi esille (erityisesti maakuntien liittojen, mutta muutamien muidenkin taholta) kustannusten kasvun hillinnän mahdollistajana. Kannustintekijöitä tuottavuuden parantamiseen kaivattiin.

Säästöjä ei tulisi hakea asiakkaiden oikeuksien kustannuksella, palveluja karsimalla tai asiakasmaksuja nostamalla.

### *Demokratian toteutuminen*

Lausuntopyyntönsä kolmannessa kysymyksessä kysyttiin, *toteutuuko demokratia esityksessä riittävällä tavalla, ja jos ei toteudu, miten esityksen kansanvaltaisuutta voisi vahvistaa*. Kysymyksessä kommentoitiin runsaasti valtion ohjauksen vahvistamista, järjestäjän ja tuottajan erottamista, yhtiöittämisvelvollisuutta sekä asukkaiden osallistumisoikeuksia, joista oli lausuntopyyntönsä myös omat erilliset kysymyksensä.

Lausunnoissa demokratian ja kansanvaltaisuuden toteutumista oli arvioitu sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien että maakunnan päätösvallan näkökulmasta.

Pääosin lausunnoissa esitettiin kriittisiä huomioita, joiden mukaan esitys kaventaa itsehallintoa kunnilta siirtyvissä tehtävissä, maakuntien itsehallinto jää kunnallista itsehallintoa heikommaksi eikä aito itsehallinto toteudu. Merkittävimmitse itsehallintoa rajoittavaksi tekijäksi katsottiin verotusoikeuden puuttuminen sekä rahoituksen perustuminen valtion rahoitukseen. Myös valtion vahva ohjaus ja erityisesti ohjausta koskevat sote-järjestämislain säännökset katsottiin demokratian kannalta ongelmallisiksi. Vahvaa valtion ohjausta kritisoineissa lausunnoissa katsottiin, että se mahdollistaa merkittävän puuttumisen maakuntien päätösvaltaan ja kaventaa siten niiden itsehallintoa. Valtion ohjauksen tulisi koskea poliittisesti strategisia asioita eikä ulottua operatiivisiin, ammatillisiin ja paikallista asiantuntemusta edellyttäviin asioihin. Toisaalta osa sote-järjestöistä piti valtion vahvaa ohjausta osittain perusteltuna perusoikeuksien yhdenvertaisen toteuttamisen vuoksi.

Kuntien lausunnot toistivat pitkälti Kuntaliiton lausuntoa. Kuntien lausunnoissa katsottiin, että kooltaan ja taloudeltaan kuntaa suuremmat maakunnat mahdollistaisivat vahvemman

itsehallinnon kuin kunnilla. Keskeisiksi itsehallinnon toteutumista koskeviksi ongelmakohtiksi nostettiin seuraavat:

- Oikeus päättää palveluiden tuotantotavasta on erittäin rajoitettu;
- Oikeus päättää maakunnan sisäisestä hallinnosta on osittain rajoitettu;
- Oikeus sopia on rajoitettu;
- Valtioneuvoston ja ministeriöiden laajat ja avoimet toimivaltuudet ohjata maakuntien päätöksentekoa;
- Investointien ohjaus;
- Maakuntalain alijäämän kattamisvelvollisuudet yhdistettynä ahtaaseen julkisen talouden rahoituskehukseen (3 mrd. säästötavoite) ja maakuntien arviointimenettelykriteerit.

Valinnanvapauden ja siihen liitetyn nykyisen julkisen tuotannon yhtiöittämisvelvollisuuden katsottiin heikentävän kansanvaltaisuuden toteuttamista, koska toiminta ja tosiasiallinen vastuu palveluista jakautuisivat monelle tuottajalle. Moniportaisessa järjestelmässä maakunnan ohjausmahdollisuudet kyseenalaistettiin ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksien pelättiin jäävän pieneksi. Perinteisen suoran hallinnon ohjauksen muuttumisen markkina-, sopimus- ja omistajaohjaukseen katsottiin mahdollistavan heikommat ohjausmahdollisuudet tuotantoon. Jotkut lausunnonantajat kuitenkin painottivat, että valinnanvapausjärjestelmä lisää asukkaiden tosiasiallisia vaikuttamismahdollisuuksia omiin palveluihinsa.

Järjestäjän ja tuottajan erottamisen sekä yhtiöittämisvelvollisuuden katsottiin kaventavan itsehallintoa merkittävästi. Järjestäjän pelättiin tilaaja-tuottajamallista saatujen kokemusten perusteella jäävän heikoksi eikä palvelulaitoksen demokraattinen ohjaus toteutuisi riittävästi. Palvelulaitokselle katsottiin siirtyvän tosiasiallisesti merkittävää palveluja koskevaa päätösvaltaa. Lisäksi ohjaus- ja johtamisjärjestelmän esitettiin olevan vaikeasti hahmotettava mm. valinnanvapausjärjestelmän osalta. Muutamat lausunnonantajat tosin katsoivat eriyttämisen vahvistavan demokraattista ohjausta. Erityisesti esitettiin, että palvelulaitoksen hallitukseen tulisi voida valita hallitusammattilaisten lisäksi luottamushenkilöitä demokraattisen ohjauksen vahvistamiseksi.

Yleisen toimivallan puuttumista sekä arvosteltiin että kannatettiin. Useimmat eivät olleet nostaneet asiaa esille.

Osa lausunnonantajista katsoi, että yhteistyövelvoitteet ja palvelujen kokoaminen ovat uhkana kansanvaltaisuudelle, koska yhteisten päätöksentekorakenteiden sijasta joku tai jotkut maakunnat käyttäisivät päätösvaltaa muiden sijasta. Tämä etäännyttää maakuntien päätösvaltaa. Maakunnilla tulisi olla mahdollisuus myös sopia työnjaosta ja yhteistyöstä esitettyä vapaammin. Valtion erityisen äänivallan osakkeiden kaikissa palvelukeskuksissa katsottiin tarpeettomasti rajoittavan itsehallintoa. Lisäksi esitettiin, että maakunnan käyttövelvollisuus tulisi poistaa ja mahdollistaa alueelliset ratkaisut. Tulisi mahdollistaa palvelukeskusten hajautettu toimintamalli ja hyödyntää jo olemassa olevia toimivia rakenteita.

Myös pelastuslaitosesitystä sekä ensihoitoa koskevia linjauksia arvosteltiin siitä, ettei näissä tehtävissä ole muilla alueiden asukkailla riittäviä vaikuttamismahdollisuuksia.

Ylimmän päätöksentekoelimen valinta suorilla vaaleilla ja tehtävien siirtyminen yhteistointiorganisaatioilta tai valtiolta katsottiin sinänsä vahvistavan demokratian toteutumista. Pienet ja jotkut keskisuuret kunnat esittivät myös tehtäväsiirron merkitsevän demokratiavajetta ja päätöksenteon etäännyttämistä. Osa esitti kuntakohtaisia vaalipiirejä vähintään ensimmäisissä maakuntavaaleissa, jolloin pienten kuntien, reuna-alueiden kaupunkiseutujen ulkopuolisten alueiden asukkaiden ja kuntien edustus voitaisiin turvata riittävästi. Näiden kuntien pelkona on, että valituksi tulee lähinnä keskustaupunkien ja suurempien kaupunkien asukkaita.

Osa Uudenmaan kunnista esitti, että Uudenmaan alue tulisi jakaa pienempiin vaalipiireihin (4) tai että suuremmille kunnille tulisi antaa sosiaali- ja terveystalvelujen tuotantovastuu tai

että alue tulisi jakaa neljään tuotantoalueeseen. Muussa tapauksessa suurten kaupunkien asukkaiden painoarvo päätöksenteossa kasvaa liian suureksi.

Asukkaiden osallistumisoikeuksia koskevan sääntelyn katsottiin antavan toimivat puitteet vaikka joissain lausunnoissa esitettiin sitovampaa sääntelyä. Järjestöt painottivat tarvetta ottaa ne mukaan tiukemmin valmisteluun. Järjestöt esittivät myös, että YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus edellyttäisi vammaisten tiukempaa mukaan ottoa päätöksentekoon.

Kielivähemmistön vaikuttamismahdollisuuksia ehdotettiin vahvistettavaksi siten, että maakuntahallitukseen tulisi valita vähintään yksi kielivähemmistöä edustava henkilö, jonka tulisi olla myös vähintään sosiaali- ja terveystai vähemmistökielilautakunnan jäsen.

Saamelaiskäräjät esitti, ettei esitys tunnista saamelaisia alkuperäiskansana eikä ota huomioon perustuslaissa turvattua kulttuuri-itsehallintoa.

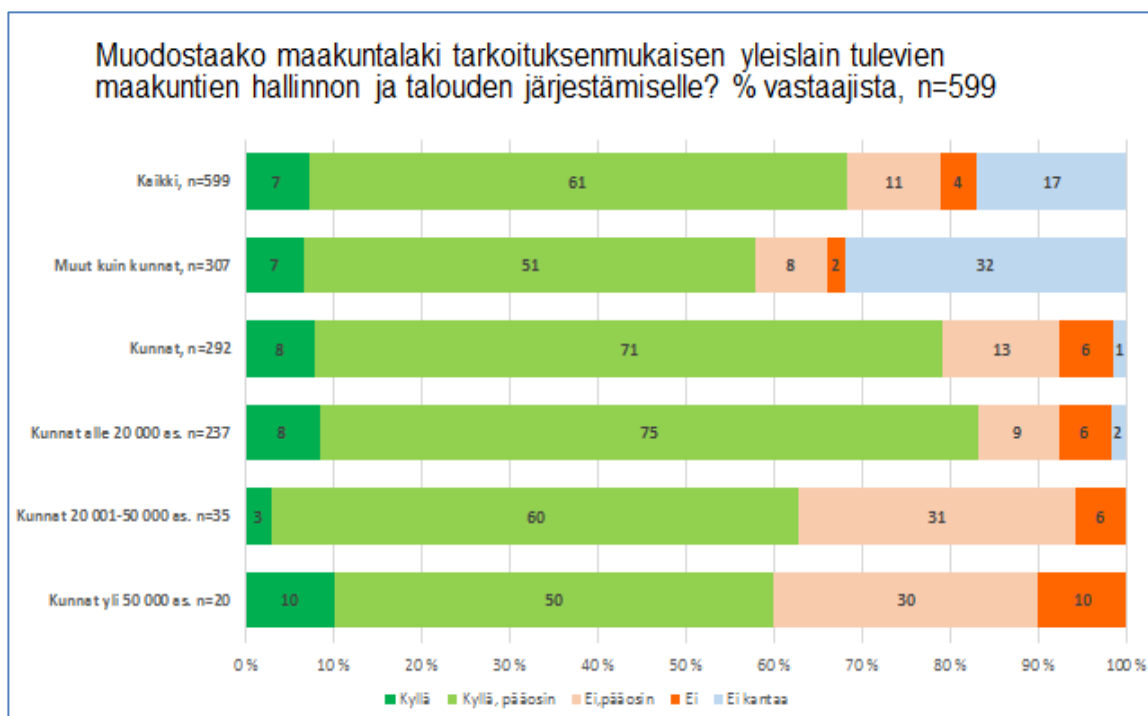
Lausunnoissa painotettiin myös julkisuuslain soveltamisalan laajentamista kaikkiin julkisesti rahoitettuihin toimijoihin, jotta kansanvaltaan kuuluva valvontamahdollisuus toteutuisi.

Lausunnoissa esitettiin, ettei maakuntahallinto täytä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan edellytyksiä ja ainakin suhde peruskirjaan pitäisi avata esityksessä tarkemmin.

## 5.2 NÄKÖKULMIA MAAKUNTALAISTA

### Maakuntalaki yleislakina

Lausuntopyyntöissä kysyttiin, *muodostaako maakuntalaki tarkoituksenmukaisen yleislain tulevien maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle* (Kuvio 1). Kaikista kysymykseen kantaa ottaneista valtaosa, 82 prosenttia, pitää maakuntalakia vähintään pääosin tarkoituksenmukaisena yleislakina (Ei kantaa -vastanneita 17 %). Eniten maakuntalakia kritisoiitiin suurimpien, yli 50 000 asukkaan kaupunkien keskuudessa, joista 10 % ei pidä maakuntalakia tarkoituksenmukaisena.



Kuvio 1. Muodostaako maakuntalaki tarkoituksenmukaisen yleislain tulevien maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle? Vastaajat prosentteina.

Pääosa lausunnonantajista piti ehdotettua maakuntalakia tarkoituksenmukaisena tai pääosin tarkoituksenmukaisena yleislakina tulevien maakuntien hallinnon ja talouden järjestämiselle. Hallintoa, johtamista, luottamushenkilöitä, päätöksentekoa, taloutta ja tarkastusta sekä toimintaa markkinoilla koskevan sääntelyn todettiin vastaavan pitkälti kuntalain sääntelytapaa, ja sääntely on kuntatasolla todettu toimivaksi. Lausunnoissa kiinnitettiin kautta linjan huomiota sääntelyn maakuntien organisaatiota ja hallinnon järjestämisestä tarkasti ohjaavaan sisältöön, minkä katsottiin rajoittavan itsehallintoa. Lausuntojen mukaan maakunnan tulisi voida järjestää hallintonsa, organisaationsa ja poliittinen ohjausmallinsa maakunnan olosuhteisiin soveltuvalla tavalla. Lausuntojen mukaan maakunnan johtamisjärjestelmä on esitettyssä muodossaan erittäin monimutkainen. Sääntely palvelujen tuottamisen ja järjestämisen erottamiseksi eri tason yhtiöittämisvelvoitteineen tulee asettamaan erittäin suuria vaatimuksia maakuntakonsernin ohjaukselle ja johtamiselle ja sitä ei pidetä tarkoituksenmukaisena. Joissain lausunnoissa maakunnan konsernijohtamisen roolin todettiin olevan epäselvä suhteessa itsenäiseksi oikeushenkilöksi säädettävään palvelulaitokseen ja sen tytäryhteisöihin. Eräiden lausuntojen mukaan poliittinen ohjaus voi ulottua julkisen vallan käyttöä sisältäviin ratkaisuihin, jotka viranhaltijan tulee voida tehdä pelkästään oikeusharkintaa käyttäen. Joissain lausunnoissa esitettiin, että maakuntakonsernin julkisoikeudellisia tehtäviä suorittavat muut kuin palvelulaitoksessa olevat henkilöt muodostaisivat selvyiden vuoksi maakunnan viraston.

Kuntaliitto ja useat kunnat katsoivat, että 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. Toisaalta osa lausunnonantajista piti rajattua yleistä toimialaa perusteltuna. Maakuntien tehtävät olisi rajattava riittävän tarkasti sille lailla erikseen annettuihin tehtäviin ja huolehdittava, että maakunnista ei muodostu kuntien kanssa kilpailevaa toimivaltaa käyttäviä organisaatioita. Sääntelyn todettiin jättävän avoimeksi kysymyksen, voiko maakunta tarjota sille säädetyissä tehtävissä, kuten sosiaali- ja terveydenhuollossa, lain edellyttämän palvelutason ylittävää palvelua.

Lausunnoissa todettiin, että maakuntalain tulee olla kuntalain tapaan joustava ja mahdollistava niin, että kuntien ja maakuntien yhteistyö ja mahdollisuus sopia palvelujen hoitamisesta turvataan. Esityksessä ei ole lausuntojen mukaan huomioitu, että monet rajapinta- ja yhteistyöasiat edellyttävät tiivistä vuorovaikutusta ja neuvottelumenettelyä käytännön tasolla. Maakunnan ja kuntien yhteistyötä tulee useiden lausuntojen mukaan vahvistaa, jotta esim. perusopetus ja sote-palvelut voivat toimia saumattomasti yhteistyössä. Lausuntojen mukaan sopimismahdollisuus pitäisi olla myös yksittäisillä kunnilla tai kuntaryhmillä. Sääntelyä kuntien mahdollisuudesta siirtää maakunnalle lakisääteisiin tehtäviin liittyviä tehtäviä pidettiin suurensa osassa lausuntoja kankeana sääntelynä, joka ei mahdollista kuntien ja maakunnan päätöksiin ja sopimuksiin perustuvaa tarkoituksenmukaista tehtävien hoitoa. Monissa lausunnoissa todettiin, että maakuntalakiluonnoksen 7 §:n mukainen maakunnan mahdollisuus siirtää järjestämisvastuuta kunnalle tulisi muuttaa siten, että sopiminen järjestämisvastuun siirrosta olisi aina mahdollista, jollei sitä erikseen kiellä. Kunnat kannattavat laajalti sitä, että ne voisivat jatkossakin toimia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuotannossa omistamiensa yhtiöiden kautta siltä osin kuin palvelut tulevat olemaan valinnanvapauden piirissä.

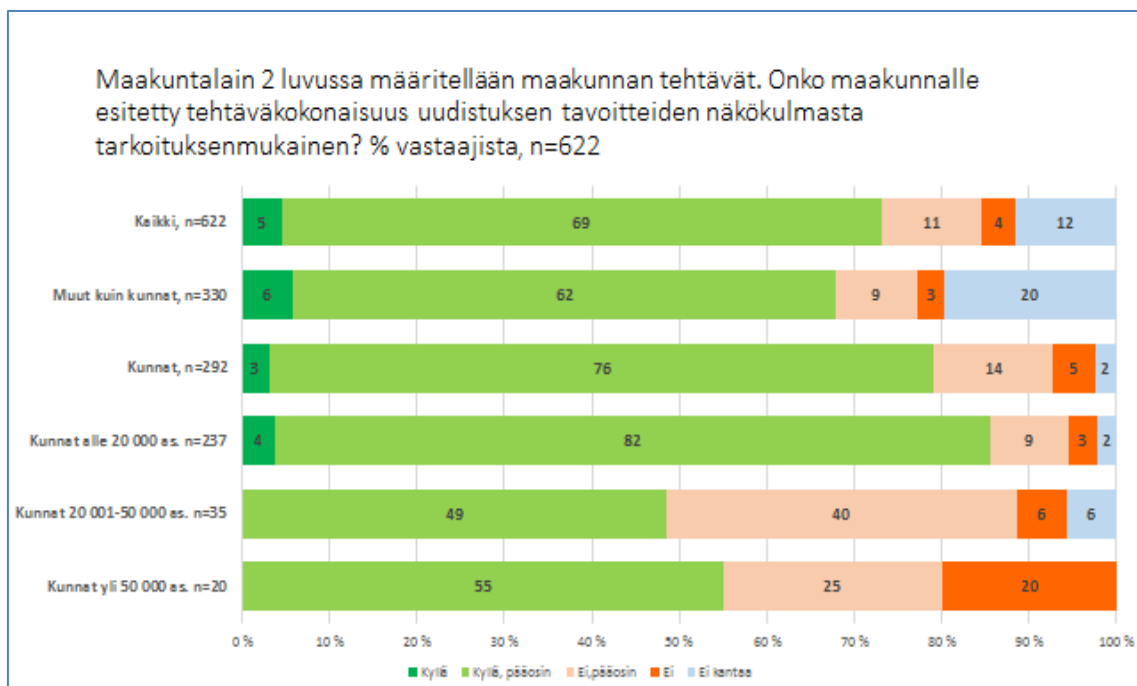
Suurensa osassa lausunnoista ehdotettiin, että maakuntalakiluonnoksen 16 luvun säännökset valtakunnallisista palvelukeskuksista tulisi poistaa laista tai valmistella uudestaan. Eri järjestämismahdollisuuksista tulisi tehdä perusteelliset arvioinnit. Tukipalvelujen järjestämisen tulisi lausuntojen mukaan olla itsehallinnollisten maakuntien päätettävissä ja järjestettävissä tarvittaessa yhteistyössä alueen kuntien ja muiden jo olemassa olevien toimijoiden kanssa. Joissain lausunnoissa todettiin, että palvelukeskusten käyttövelvoite kaventaa huomattavasti maakuntien liikkumavaraa ja itsenäistä päätöksentekoa palvelukeskusten tuottamissa palveluissa, ja että palvelukeskusten palvelujen käyttövelvoitteista tulisi luopua. Maakuntien tulisi voida perustaa yhteisiä palvelukeskuksia vasta toiminnallisten ja liiketoiminnallisten perustelujen pohjalta. Suurensa osassa lausunnoista ehdotettiin usean tukipalvelu- ja yhteishankintayksikön sallivaa mallia. Useat nykyisin toimivat tukipalveluja tuottavat yhtiöt ovat jo osa valtakunnallista tai maakunnallista rakennetta. Lausuntojen mukaan maakuntien omistajaohjauksen rooli ja suhde valtioneuvon ohjaukseen jää epäselväksi. Useassa lausunnossa todettiin, että maakuntalakiluonnoksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin käyttövelvoitteen piiriin kuuluvista palveluista. Säännösten todettiin olevan väljiä ja ongelmallisia sekä maakuntien itsehallinnon että osakeyhtiölain kannalta eivätkä täytä asetuksenantovaltuudelta edellytettävää tarkkarajaisuutta.

Eräissä lausunnoissa maakunnan talouden tasapainoa koskevia säännöksiä ja arviointimennettelynkäynnistämismahdollisuuden edellytyksiä pidettiin liian tiukkoina tai mahdottomina toteuttaa, koska maakunta ei voi vaikuttaa rahoitukseensa.

#### *Maakunnan tehtävät*

Lausuntopyyntöissä kysyttiin, *onko maakunnalle esitetty tehtäväkokonaisuus uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen* (Kuvio 2). 84 prosenttia kaikista kysymyksen kantaa ottaneista pitää tehtäväkokonaisuutta tarkoituksenmukaisena tai pääosin tarkoituksenmukaisena. Eniten tehtäväkokonaisuutta kannattavat alle 20 000 asukkaan kunnat.

Pääosa lausunnonantajista katsoi, ettei tässä vaiheessa ole edellytyksiä arvioida tehtävääloja yksityiskohtaisesti, koska erityislainsäädännön uudistaminen on vielä valmistelussa. Lisäksi yleisenä lausuntopalautteena oli, että viranomaisten toimivaltarajojen tulisi olla selkeitä ja että maakunnille siirrettävät tehtävät tulisi erityislainsäädännössä määrittää siten, että ne eivät ole päällekkäisiä tai rinnakkaisia erityisesti kuntien tehtävien kanssa. Useissa lausunnoissa tuotiin myös esille, että sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus olisi pitänyt tehdä ensin, ja mieluiten vaiheistamalla ja hyödyntämällä olemassa olevia rakenteita ja erilaisia kokeiluja.



Kuvio 2. Onko maakunnalle esitetty tehtäväkokonaisuus uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen? Vastaajat prosentteina.

Maakuntalain tulisi yleisen lausuntopalautteen mukaan olla joustava ja mahdollistava myös tehtäväsääntelyn osalta. Maakuntalain tulisi mahdollistaa maakunnan ja kuntien välinen yhteistyö ja sopiminen sekä tehtävien hoitaminen kuntalain sääntelyn tapaan. Maakunnan tehtäviä ja toimivaltaa tulisi laajentaa siten, että se voisi ottaa hoitaakseen tehtäviä, joita alueen kunnat tai osa niistä ei hoida edellyttäen, että ao. kunnat yhteisesti sopivat ja sitoutuvat rahoittamaan toiminnan eikä tehtävä kuulu muun viranomaisen toimivaltaan. Sopimismahdollisuus pitäisi olla myös yksittäisillä kunnilla ja kuntayhtymillä. Lisäksi maakunnan tulisi voida siirtää tehtävän järjestämisvastuu yhdelle tai useammalle kunnalle, jolla maakunnan arvion mukaan on riittävät taloudelliset ja muut voimavarat näiden tehtävien hoitamiseksi. Edellä mainittu koskee lausuntopalautteen mukaan esimerkiksi ympäristöterveydenhuoltoa, työllisyys-, yritys- ja elinkeinopalveluja sekä talous- ja henkilöstöhallintoa.

Kuntien lausuntojen perusteella maakunnille ei tulisi säätää yleistä toimialaa. Kunnan ja maakunnan roolia ja tehtäviä tulisi selkiyttää useissa tehtävissä, mm. hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä, oppilas- ja opiskelijahuollossa, ympäristöterveydessä, työllisyys- ja elinkeinoasioissa sekä liikennejärjestelmä- ja tienpitotehtävissä.

Kunnat ehdottivat maakunnille runsaasti uusia tehtäviä. Maakunnilla voisi olla ympäristöön, luonnonvaroihin ja koulutukseen liittyviä tehtäviä, joilla on yhteys aluekehittämiseen ja maakuntakaavoitukseen. Liikenneasiat tulisi koota nykyistä vahvemmin maakuntien järjestettäväksi, mutta vastuut tulisi jatkovalmistelussa selvittää maakunnan, Liikenneviraston ja perustettavan Liikenneverkko Oy:n kanssa. Jatkovalmistelussa tulisi selvittää myös mahdollisuudet koota ympäristö- ja luonnonsuojelutehtäviä luonnoksessa esitettyä laajemmin maakuntien vastuulle. Eräät kunnat ehdottivat, että valvonta, lupamenettelyt ja yleisen edunvalvonnan tehtävät tulisivat olla maakuntahallinnon tehtävinä. Maakunnalla tulisi olla laaja-alaisia vesi-

huollon edistämisen- ja yhteistyötehtäviä. Vesilain valvontatehtävät soveltuisivat parhaiten maakuntien vastuulle osana vesiasioiden kokonaisuutta. Vesihuolto on osa kuntien vastuulla olevan rakennetun ympäristön palvelukokonaisuutta ja vesihuollon järjestämistä vastuu tulee olla jatkossakin kunnalla.

Kaupunkiseutujen erityisasema, rooli ja erityispiirteet erityisesti kasvupalveluissa tulisi ottaa maakuntien muodostamiseen liittyvässä valmistelussa ehdotettua selvästi paremmin huomioon. Joukko suuria kaupunkiseutuja voisi saada erityisaseman maakuntia muodostettaessa, ja niihin sovellettaisiin alueellisesti eriytettyä lainsäädäntöä. Lausuntopalautteessa korostettiin myös, että pääkaupunkiseudun suuret kaupungit ovat osaamiseltaan ja resursseiltaan valtakunnallisesti niin suuria toimijoita, että ne pystyvät hoitamaan nykyiset kaupunkien tehtävät sekä lakisääteiset ja sopimusperusteiset ylikunnalliset tehtävät joko yksin tai alueen kuntien niin sopiessa myös yhteistoiminnassa. Pääkaupunkiseudun kaupungit ovat antamansa lausuntopalautteen mukaan valmiita ottamaan lisää vastuuta alueellisten tehtävien hoitamisessa. Yleisesti kaupunkiseutujen elinvoimaroolin kannalta nähtiin olennaiseksi, että kaupungit ja kaupunkiseudut vastaisivat itse muun muassa elinkeinojen edistämiseen ja työllisyyteen, toisen asteen koulutukseen, maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyvistä tehtävistä. Myös ympäristöterveydenhuolto voitaisiin pääkaupunkiseudulla hoitaa kunnissa tai kuntien yhteistyönä.

Muut kuin kuntavastaajat toivat esiin, ettei hyvin toimivia ja olemassa olevia tehtävien keskittämisiä ei tulisi maakuntaudistuksen yhteydessä purkaa. Tarvittaessa yhteistoimintaa ja tehtävien kokoamista tulisi ohjata säädösten avulla.

Muut kuin kunnat esittivät maakunnille joitakin lisätehtäviä sekä tehtäviä, joiden antaminen maakunnille tulisi mahdollistaa. Maakunnille ehdotettiin kuntien ympäristötoimen sekä öljyvahinkojen jälkitorjunnan ja jätehuollon tehtävien hoitamista, yksityisteitä koskevat valtionavustustehtävät, yksityisteiden lauttapaikkoja koskevat avustustehtävät, riistavahinkolain mukaiset tehtävät sekä talous-, toiminta- ja henkilötietojen kerääminen maakunnan eri yksiköistä ja näiden yksiköiden väliset konsernisuhteiden ja toimipaikkojen perustiedot. Lisäksi eräät lausunnonantajat ehdottivat maakunnan tehtävälajoista poistettavaksi: alueellinen tienpito, yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen sekä kotoutumisen edistäminen, joiden tulisi olla kaupunkien vastuulla sekä vesien- ja merenhoitoon ja tulvasuojeluun liittyvät tehtävät, jotka tulisivat kuulua valtakunnallisen toimivallan omaavan viraston tehtäviksi.

Jatkovalmistelussa tulisi selkiyttää kunnan ja maakuntien vastuita ja rooleja työllisyydenhoidossa sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen, sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen tarvittavia yhteistyörakenteita.

Aluehallintovirastot ja myös eräät elinkeinoelämää edustavat tahot ehdottivat, että ympäristö- ja vesiasiat tulisi koota uuteen valtion viranomaiseen. Lain tulisi mahdollistaa myös koko maakunnan kuntien yhteisen ympäristötoimen perustaminen, jos kunnat sitä haluavat. Alkoholihallinnon lupa- ja valvontatehtävät olisi säilytettävä valtion viranomaistehtävänä. Maakunnan varautumistehtävä ns. alueellisessa yhteisessä varautumisessa tulisi tarkentaa sekä valtion ja maakunnan suhde näissä tehtävissä tulisi selkeyttää ja määritellä tarkemmin. Ympäristö- ja vesiasioiden kokoaminen valtion uuteen viranomaiseen mahdollistaisi muun muassa yhden luokun periaatteen toteuttamisen, synergiahyötyjen toteutumisen asiantuntemuksen ja resursien käytössä, toiminnan ja tuottavuuden lisäämisen sekä asioiden tehokkaan ja sujuvan käsittelyn myös hallinnon asiakkaiden näkökulmasta.

Useat ELY-keskukset toivat esiin, että koska alueellisista tehtävistä ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojelutehtävät eivät siirry maakuntaan, tämä hajottaa nykyisin maakunnan alueella yhdessä viranomaisessa olevan ympäristötehtävien kokonaisuuden. Maakunnille ja uudelle valtion virastolle tulisi säätää ainakin riittävät yhteistoimintavelvoitteet.

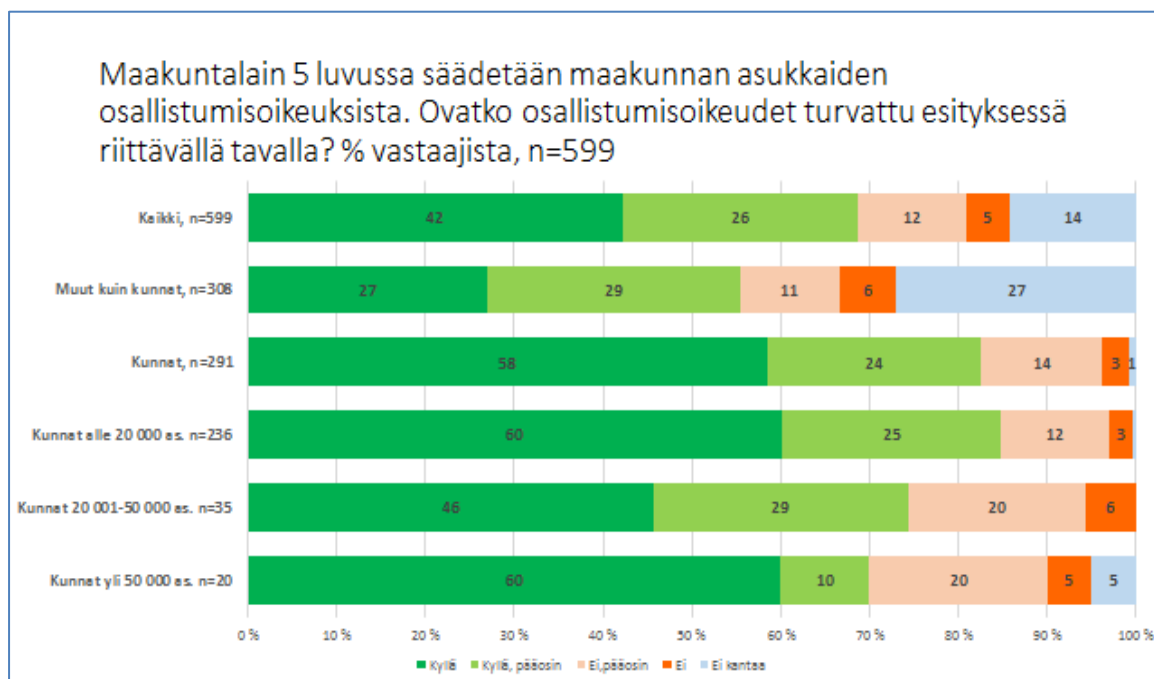
Muut kuin kunnat toivat esiin myös yksityiskohtaisia säädösteknisiä kommentteja. Tehtävien luettelointitapaa pidetään hankalana ja erityisesti muut kuin sote-tehtävät jäävät luettelointitavan vuoksi epämääräisesti säädetyiksi. Lisäksi tulisi selvittää pitäisikö lakiehdotuksia tai niiden perusteluja tarkentaa sen osalta, että maakuntalain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuja



tehtäviä voitaisiin hoitaa vain, jos niihin käytettävät resurssit eivät vaarantaisi 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamista taikka muutoin selkeyttää maakuntalain 6 §:n 1 ja 2 momentin eroja suhteessa maakuntien rahoituslakiin.

#### Maakunnan asukkaiden osallistumisoikeudet

Maakuntalain 5 luvussa säädetään maakunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista. Lausuntopyynnössä kysyttiin, *ovatko asukkaiden osallistumisoikeudet turvattu lakiesityksessä riittävällä tavalla* (Kuvio 3). Kysymykseen vastanneista kunnista 82 prosenttia katsoi, että osallistumisoikeudet on turvattu riittävällä tai pääosin riittävällä tavalla. Muista vastanneista kuin kunnista 56 prosenttia katsoi oikeudet riittäviksi tai pääosin riittäviksi.



Kuvio 3. Ovatko maakunnan asukkaiden osallistumisoikeudet turvattu riittävällä tavalla? Vastajat prosentteina.

Avovastauksissa valtaosa vastaajista, erityisesti kunnat, katsoivat, että maakuntalain osallistumisoikeuksia koskeva, kuntalakiin pohjautuva sääntely on tarkoituksenmukaista ja luo jatkumon kunta- ja maakuntatason vaikuttamisen välille. Sääntelyn katsottiin antavan toimivat puitteet osallistumisoikeuksien toteuttamiselle käytännön toiminnassa. Äänestys-oikeus ja muut nähtiin perusteltuina demokratian toteutumisen näkökulmasta.

Esitettyä sääntelyä riittämättömänä pitäneet vastaajat sen sijaan katsoivat päätöksenteon etäännyvän ja osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien uudistuksen myötä heikkenevän. Maakunnan itsehallinnon nähtiin jäävän kapeaksi ja heikentävän mahdollisuuksia edistää asukkaiden osallistumista. Riskinä nähtiin eri hallinnontasojen tehtävien ja osallistumisjärjestelmien päällekkäisyys ja se, että asukkaiden voi olla vaikea hahmottaa päätöksentekoa ja vaikuttamismahdollisuuksia monituottajaisessa valinnanvapausmallissa. Kuntalaisen osallisuuden ja demokratian toteutumista pidettiin käytännön tasolla haasteellisena maakunnan laajuudessa yksikössä.

Erityisesti pienemmät ja maakuntien reuna-alueiden kunnat sekä osa kaksikielisistä kunnista nosti esiin, että todennäköisesti heidän on vaikea saada edustajia maakuntavaltuustoon. Tämän nähtiin heikentävän demokratiaa ja etäännyttävän joidenkin kuntien asukkaita maakuntahallinnosta. Osa kunnista myös katsoi, että maakunnan päätöksenteossa tulisi kuulla kuntien näkemyksiä alueellisissa asioissa.

Kielivähemmistöjen sekä muiden vähemmistöjen vaikutusmahdollisuudet nousivat teemana esiin monissa lausunnoissa. Osa katsoi, että vähemmistöjen vaikutusmahdollisuudet on esityksessä otettu yleisesti hyvin huomioon. Huolta kannettiin kuitenkin kaikkein heikoimmassa tilanteessa olevien asukkaiden kokemusten kuulumisesta sekä muun muassa ruotsinkielisten asukkaiden vaikutusmahdollisuuksista, joiden nähtiin uudistuksen myötä heikkenevän. Esityksen vähemmistökielen vaikuttamistoimielimen ei nähty riittävällä tavalla turvaavan vaikuttamismahdollisuuksia, myöskään saamenkielisten asukkaiden osalta.

Lausunnonantajien näkemykset jakaantuivat sääntelyn velvoittavuuden ja mahdollistavuuden suhteen. Valtaosa järjestöistä esimerkiksi katsoi, että yhdenvertaisen osallistumisen toteutuminen voidaan varmistaa vain lisävelvoittein. Toisaalta erityisesti kunnat korostivat lainsäädännön mahdollistavuutta, jotta maakuntien erityispiirteet voidaan ottaa huomioon.

Esityksessä ehdotetaan, että tietyt osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamista koskevat velvoitteet ulotettaisiin koskemaan palvelutuottajia. Monet asiaa kommentoineet pitivät esitystä perusteltuna läpinäkyvyyden ja demokratian näkökulmasta. Osa lausunnonantajista puolestaan katsoi esityksen lisäävän palvelun tuottajan hallinnollista työtä ja korosti, että osallistumisoikeuksien tulisi toteutua vain maakunnan toiminnan kautta.

Osassa lausuntoja toivottiin, että lain osallistumista koskevaa lukua perusteluineen täydennettäisiin muun muassa lasten osallistumisoikeuksien osalta ja että järjestöjen merkitys asukkaiden osallisuuden kanavana tuotaisiin esityksessä paremmin esiin. Monet järjestöt toivat esiin huolen paikallisten järjestöjen taloudellisista toimintaedellytyksistä tulevaisuudessa.

Lakiluonnokseen sisältyvien osallistumisoikeuksien toteutumisen katsottiin riippuvan ennen kaikkea siitä, onko maakunnilla, niiden eri organisaatioilla, henkilöstöllä ja päättäjillä tahtoa ja osaamista osallistumisen ja sitä tukevien menetelmien hyödyntämiseen. Monet lausunnonantajat kiinnittivät huomiota osallistumisen edistämiseen tarvittaviin resursseihin, joita maakunnille tulisi osoittaa. Uudistuksen toimeenpanossa tulisi varmistaa kuntien ja maakuntien toimiva vuoropuhelu, selkeä työnjako ja yhteistyö. Tärkeä olisi myös ottaa käyttöön osallistumista tukevia rakenteita ja toimintamalleja, kunnissa kehitettyjä hyviä toimintatapoja sekä kehittää uusia osallistumisen tapoja, avointa päätöksentekoa, viestintää ja käyttäjälähtöisyyttä sekä jakaa hyviä käytäntöjä maakuntien kesken samoin. Maakunnilla tulisi olla mahdollisuus itse luoda ja kehittää yhteistoiminnan rakenteita.

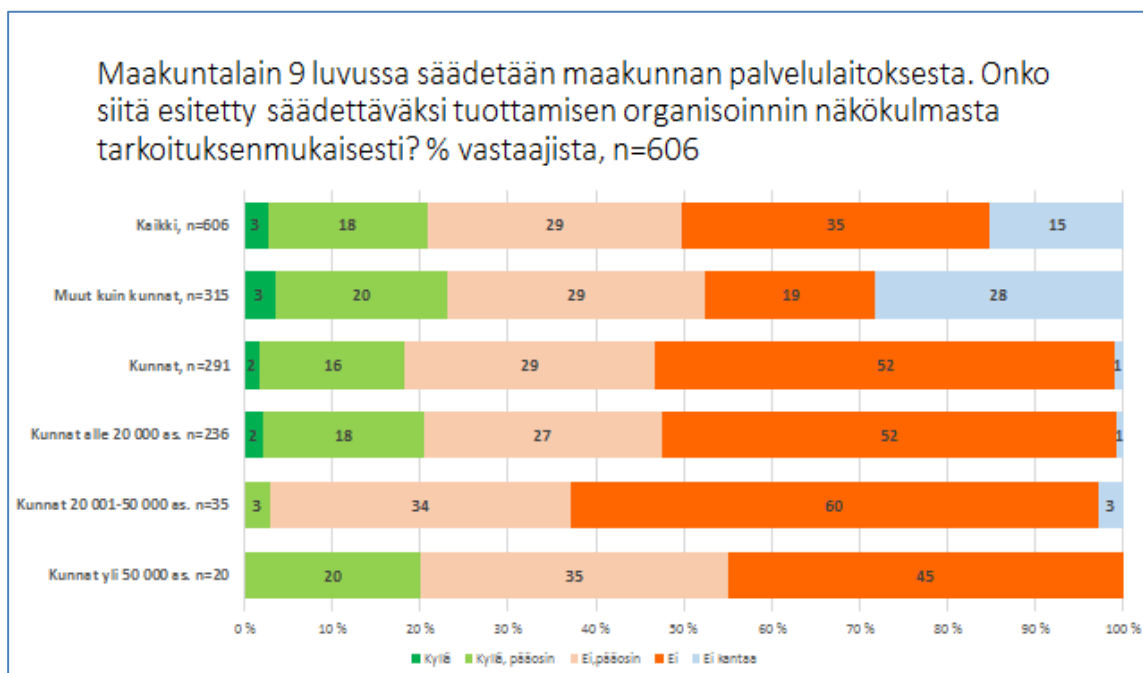
### *Maakunnan palvelulaitos*

Lausuntopyyntöissä kysyttiin, *onko maakunnan palvelulaitoksesta esitetty säädettäväksi tuottamisen organisoimisen näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti* (Kuvio 4). Puolet kaikista kunnista ja yli 40 prosenttia kaikista kysymykseen kantaa ottaneista ei pitänyt tätä lainkaan tarkoituksenmukaisena, ja valtaosa kysymykseen vastanneista suhtautui siihen kriittisesti.

Useimpien lausuntojen mukaan palvelulaitosta koskeva sääntely tulisi poistaa tai sääntelyä tulisi selkeyttää. Lausunnon antajat totesivat palvelulaitoksen roolin olevan vaikeasti hahmotettavissa, koska muun muassa valinnan vapautta ja monituottajamallia koskeva ehdotus on vielä valmistelussa.

Useassa lausunnossa sääntelyn seurauksena nähtiin syntyvän demokratiavaje, koska demokratian toteutuminen jää ehdotetussa mallissa välilliseksi. Lausuntojen mukaan vaaleilla valitulla maakuntavaltuustolla tulisi olla suorat vaikutusmahdollisuudet sen vastuulla olevien palveluiden strategisiin linjauksiin ja oman palvelutuotannon kokonaisuuteen. Maakunnan tulisi voida päättää organisaatiostaan, ja sääntely on liian yksityiskohtaista. Maakuntavaltuuston päätösvaltaa rajattaisiin merkittävästi suhteessa sen keskeisempään tehtävään eli sosiaali- ja terveyden huollon järjestämiseen. Oikeusministeriön lausunnossa todetaan, että palvelulaitoksen tehtäviä koskevaa sääntelyä tulisi täydentää maininnalla vähintään palvelulaitokselle kuuluvista sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä sekä palvelujen tuottamiseen liittyvästä julkisen vallan käyttämisestä. Lausunnossa todetaan muun ohella, että esitysluonnoksen perus-

teella ei ole täysin selvää, mitä mahdollisuuksia maakunnalla olisi puuttua palvelutuotannon käytännön toteuttamiseen ja mitä toimenpiteitä se voi toteuttaa esimerkiksi omistajaohjauksen puitteissa. Oikeusministeriö katsoo, ettei voida ehdottomasti sanoa, ettei ehdotetun organisaatioratkaisun olisi mahdollista katsoa olevan sovitettavissa kansanvaltaisuuden toteutumisen edellytyksiin. Tuotantovastuun eriyttämiselle olisi oikeusministeriön mielestä aiheellista kyetä esittämään myös perusoikeuksien turvaamiseen kiinnityviä perusteluja. Oikeuskanslerin virasto toteaa lausunnossaan, että jatkovalmistelussa olisi tarpeen arvioida kansanvaltaisuuden toteutumista koko maakuntakonsernin näkökulmasta ja tarkastella myös maakunnan palvelulaitoksen asemaa osana tätä kokonaisuutta.



Kuvio 4. Onko maakunnan palvelulaitoksesta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti? Vastajat prosentteina.

Kuntaliitto ja usea muu lausunnonantaja totesivat, että erillinen ja kokonaan uusimuotoinen oikeushenkilö ja palvelujen erottaminen tämän erillisen oikeushenkilön vastuulle luo esteitä toiminnan johtamiselle sekä maakunnan toiminnan ja talouden kokonaisuuden hallinnalle. Lausuntojen mukaan kysymys on tilaajan ja tuottajan erottamisesta, joka kunnissa saatujen kokemusten mukaan aiheuttaa epäselvyyttä johtamis- ja vastuusuhteissa ja lopulta myös kustannusten nousua. Lausunnoissa todettiin, että ehdotusten tavoite tehdä palvelutuotannon talous ja kustannusrakenne läpinäkyväksi voidaan saavuttaa edellyttämällä palvelutuotannon talouden eriyttämistä ja kustannusten läpinäkyvyyttä siten, että niitä voidaan vertailla muiden palvelutuottajien kustannusrakenteisiin. Eräissä lausunnoissa todettiin, että selkeämpää olisi mahdollistaa liikelaitosten perustaminen kuntalain tapaan. Lisäksi järjestämisvastuun ja operatiivisen johtamisen erottaminen aiheuttaa toisaalta hallinnon päällekkäisyyttä ja toisaalta asiantuntemuksen painottumista operatiiviselle puolelle.

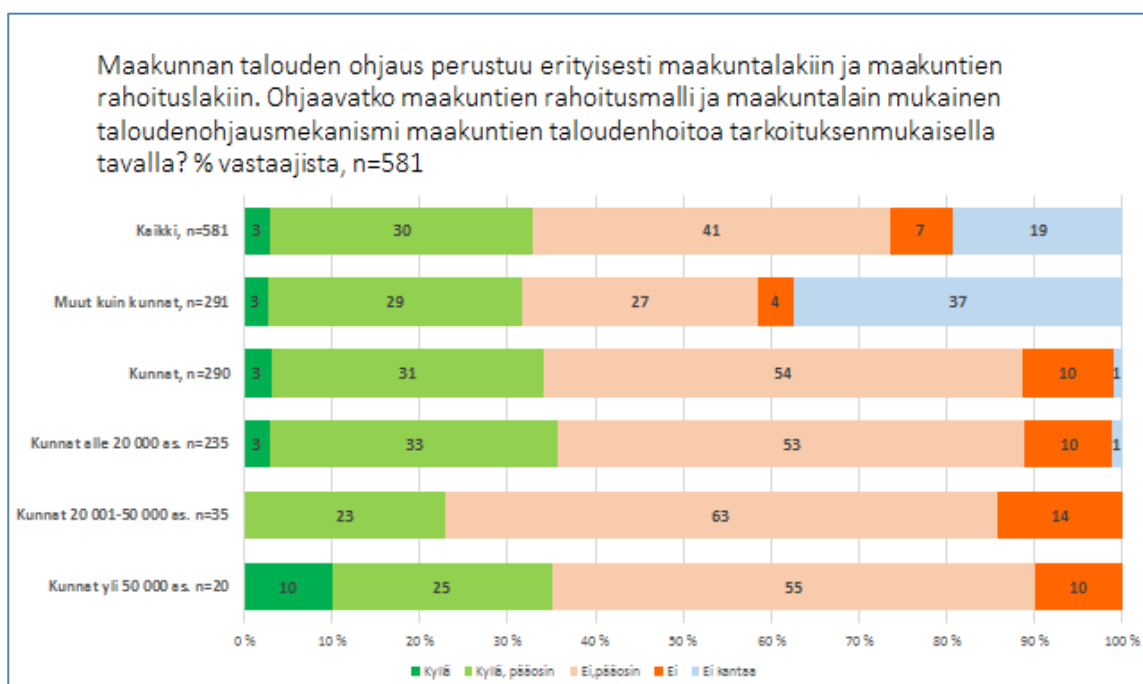
Joissain lausunnoissa todettiin palvelulaitoksella olevan liikaa järjestämisvastuuseen kuuluvia tehtäviä eikä palvelulaitos ole tasavertaisessa suhteessa muihin palvelutuottajiin. Oikeusministeriön ja eräiden muiden lausuntojen mukaan ehdotetussa mallissa palvelulaitoksen päätöksenteon piiriin siirtyisi tosiasiallisesti merkittävä osa nykyisestä järjestämisvastuuseen kuuluvasta päätösvallassa ja samalla sen käyttämiseksi välttämättömästä osaamisesta. Eriyttäminen voi vaikeuttaa tosiasiallisesti järjestäjän mahdollisuuksia kantaa järjestämisvastuutaan. Jotkut lausunnonantajat näkevät, että julkisen vallan, myös yksilöön kohdistuvan julkisen vallan käyttö on järjestäjän tehtävä. Eräiden lausuntojen mukaan asetelma murtaa koko uudistuksen tavoitteen luoda vahva sote-palveluiden järjestäjä. Joissain lausunnoissa todettiin, että

ohjauksen elementit ovat jaetussa rakenteessa etäiset ja ne kannustavat itsenäiseen ja eriytyvään toimintaan, mikä heikentää kokonaisuudistuksen tavoitteita.

Lausunnoissa kommentoitiin lisäksi palvelulaitoksen ja julkisen vallan käytön suhdetta. Palvelulaitosrakennetta pidettiin tarpeellisena julkisen vallan käytön näkökulmasta, mutta esimerkiksi korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei viranomaistoimintoja ole järjestetty ehdotuksessa siten, että palvelulaitosta voitaisiin ehdoitta pitää perustuslain tarkoittamana viranomaisena. Lausunnon mukaan perustuslain 21 ja 22 § huomioon ottaen päätöksenteko sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista ja etuuksista että muista maakunnalle suunnitelluista viranomais-tehtävistä on järjestettävä maakunnan hallinnossa siten, etteivät viranomaistoiminnot ole poliittisen päätöksenteon seurauksena siirrettävissä mihin tahansa maakunnan hallinnossa tai että ne eivät joudu jatkuvaan ristipaineeseen sen kanssa, miten maakunta muutoin järjestää ja tuottaa palveluja.

### Maakuntien talouden ohjaus

Maakuntien talouden ohjaus perustuu erityisesti maakuntalakiin ja maakuntien rahoituslakiin. Lausuntopyynnössä kysyttiin, *ohjaavatko maakuntien rahoitusmalli ja maakuntalain mukainen taloudenohjausmekanismi maakuntien taloudenhoitoa tarkoituksenmukaisella tavalla* (Kuvio 5). Yli puolet (59 %) kysymykseen kantaa ottaneista tahoista ei pitänyt maakuntien rahoitusmallia ja maakuntalain mukaista talouden ohjausmekanismeja tarkoituksenmukaisena maakuntien taloudenhoidon kannalta. Kriittisimmin suhtautuivat 20 001–50 000 asukkaan kunnat, joista peräti 77 prosenttia ei pitänyt rahoitusmallia ja taloudenohjausmekanismeja tarkoituksenmukaisina.



Kuvio 5. Ohjaavatko maakuntien rahoitusmalli ja maakuntalain mukainen talouden ohjausmekanismi maakuntien taloudenhoitoa tarkoituksenmukaisella tavalla? Vastaajat prosentteina.

Valtaosa kuntavastaajista piti esitettyä yleiskatteellista rahoitusta hyvänä ratkaisuna itsehallinnon turvaamisen näkökulmasta ja rahoituksen määrätymistekijöitä pääosin oikeansuuntaisena, mutta niin sanottua korvamerkittyä rahoitusta vastustettiin. Kuntien ja myös muiden lausunnonantajien vastauksista nousi esiin huoli maakuntien rahoituksen riittävydestä ja rahoitusmallin toimivuudesta. Erityisesti kritiikkiä nousivat esiin lainanotto-oikeuden rajoitukset ja verotusoikeuden puuttuminen sekä riittävien resurssien varmistaminen kaikkiin maakunnille siirtyviin tehtäviin. Yleisesti lausunnoissa esitettiin myös huoli vahvan valtionohjauk-

sen rajoittavista vaikutuksista maakuntien itsehallintoon. Suurin osa kuntavastaajista mukaili lausunnoissaan Suomen Kuntaliiton lausuntoa.

Vastauksia perusteltiin hyvin eri tavoin. Osa vastaajista otti yleisesti kantaa maakunnan rahoitukseen ja ohjaukseen sekä maakuntien voimavarojen riittävytyteen. Osa vastaajista puolestaan otti kantaa yksityiskohtaisesti maakuntien rahoituslakiin ja rahoituksen jakoperusteisiin.

Maakuntien taloudenohjausmekanismien osalta lausunnoissa kiinnitettiin erityisesti huomiota alijäämän kattamisvelvollisuutta koskevaan sääntelyyn. Arviointimenettelyn katsottiin käynnistyvän liian nopeasti, ja kahta vuotta pidettiin liian lyhyenä aikana muuttaa pysyvästi toiminnan rakenteita. Maakuntalain säännöksiä alijäämän kattamisvelvollisuudesta pidettiin lisäksi ongelmallisina maakuntien itsehallinnon näkökulmasta. Useissa lausunnoissa todettiin, että maakunnan rahoituksen koostuessa valtaosin valtion rahoituksesta ja osin asiakasmaksujen tuotoista, muodostavat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 11§, 18§ ja 19§ riskin ja mahdollisuuden tilanteelle, jossa maakunta ei itse voi vaikuttaa oman maakunnan ulkopuolelta hankittavien palveluiden laajuuteen ja kustannuksiin eikä voi osallistua palveluita koskevaan päätöksentekoon, mutta joutuu kuitenkin huolehtimaan oman taloutensa ja palvelutuotantonsa sopeuttamisesta päätösvallan ulkopuolella oleviin palvelukustannuksiin. Myös palvelulaitoksen rooliin ohjauksessa suhtauduttiin kriittisesti.

Eryteisesti kuntien lausunnoissa otettiin kantaa maakuntien yleiskatteellisen rahoituksen jakoperusteisiin. Kuntien vastaukset hajaantuivat niiden olosuhteista ja sijainnista riippuen. Eryteisesti Pohjanmaan maakunnan kuntien vastauksissa esitettiin kaksikielisyyden ja saarisuuden lisäämistä maakuntien rahoitusmallin jakotekijöiksi sekä ikärakenteen painoarvon nostamista. Uudenmaan maakunnan kuntien vastauksissa nostettiin esiin vieraskielisyyden merkitys sekä rahoitusmallin oikeudenmukaisuus siinä, että maakunnan rahoitusasema suhteessa nykytilanteeseen ei saisi heikentyä. Lapin maakunnan kuntien vastauksissa nostettiin usein esiin asukastiheyden merkitys esimerkiksi pelastustoimen tehtävien kustannusten muodostumisessa sekä saamenkielisten palveluiden järjestäminen. Myös muiden maakuntien kuntien vastauksissa nousi esiin pelastustoimen rahoitukseen liittyvät kysymykset. Ympäristöterveydenhuollon osalta sekä maakunnan muiden tehtävien osalta todettiin, että kapitaatiota tulisi täydentää palveluiden järjestämiseen ja laajuuteen liittyvillä kriteereillä. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen painoarvoa toivottiin, erityisesti alan järjestöjen lausunnoissa, kasvatettavan hieman. Useissa vastauksissa toivottiin, että ehdotetut tarvetekijäkriteerit kuvattaisiin lakiesityksessä ja sen perusteluissa tarkemmin. Yleisesti ottaen kriteerien jatkovalmistelussa toivottiin huomioitavan, että kriteerien myötä rahoitusmalli toimisi myös maakuntien kannalta kannustavana tekijänä ja edesauttaisi vaikuttavuutta.

Eryteisesti suuret kaupungit kiinnittivät huomiota investointien ohjausta koskevaan sääntelyyn. Ehdotettua sääntelyä pidetään raskaana ja byrokraattisena. Investointien ohjauksen todettiin olevan haasteellista, koska se olisi käytännössä hankala ulottaa maakuntakonsernin toimijoihin. Myös ministeriöiden ohjausosaamista ja paikallisten olosuhteiden tuntemista epäiltiin.

Ministeriöiden ja valtion virastojen lausunnoissa huomautettiin, että rahoitusmallissa tulee varmistaa se, että maakunnan rahoitus riittää tosiasiallisesti kaikkiin maakunnan vastuulle siirtyviin tehtäviin. Tältä osin kiinnitettiin huomiota siihen, että lausunnonalla olevasta rahoitusmallista puuttuu vielä yksityiskohtaiset esitykset maakunnan muiden tehtävien rahoituksen sisällyttämisestä maakuntien rahoitusmalliin. Rahoitusmallin arvioinnin todettiin olevan tältä osin vaikeaa, koska kokonaisuus ei ole lausuttavissa. Ohjausmallin osalta kiinnitettiin valtion organisaatioiden lausunnoissa siihen, että taloudenohjauksen mekanismien tulisi olla kytköksissä myös substanssia koskevaan valmisteluun ja siihen liittyvään ohjaukseen. Ohjausta ja erityisesti investointien ohjausta koskevan sääntelyn todettiin olevan maakuntalaissa ja sotejärjestämislaissa osin päällekkäistä ja ristiriitaista. Usean järjestön lausunnonossa kannettiin huolta heikoimmassa asemassa olevien palveluista ja niiden rahoituksen turvaamisesta.

Yhtenä näkökulmana kuntien vastauksissa nostettiin esiin Kuntien Takauskeskuksen rooli uudistuksen jälkeen. Useissa lausunnoissa esitettiin yhtenä vaihtoehtona, että valtio tulisi ny-

kyistä suuremmalla osuudella Kuntien Takauskeskuksen jäseneksi. Näin myös Kuntarahoitus Oyj:n lainoitus voitaisiin varmistaa jatkossakin muuttamalla takauskeskuslakia koskemaan valtion sosiaalisen asuntotuotannon lisäksi myös perustettavien maakuntien toimintaa.

#### *Vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista*

Lisäksi lausunnoissa oli mahdollista tuoda esiin *muita vapaamuotoisia huomioita maakuntalaista*. Näissä huomioissa esille tuotiin laajasti erityisesti maakuntien tehtäviä, maakuntien ja kuntien yhteistyötä, maakunnan palvelulaitosta sekä maakuntien valtakunnallisia palvelukeskuksia koskevia näkökohtia. Huomiot olivat monelta osin yhteneviä maakuntalakeja koskevien muiden kysymysten yhteydessä, minkä vuoksi tässä keskitytään erityisesti niihin huomioihin, jotka eivät tulleet muiden kysymysten kohdalla esille.

Uudistuksen toteuttamista ehdotetussa aikataulussa kannatettiin yleisesti, mutta yhtiöittämisen ja valinnanvapausmallin toteuttamisen todettiin vaativan siirtymäaikaa tai valinnanvapausmalli nähtiin tarkoituksenmukaiseksi toteuttaa vasta toisessa vaiheessa. Tulevan maakuntahallinnon käynnistämisen todettiin lausunnoissa vaativan riittävän käynnistämisaikaa uudistettavien toimintatapojen ja organisaation toimivuuden varmistamiseksi. Esillä oli myös huoli siitä, että tietojärjestelmien keskeneräisyys voi viivyttää uudistuksen käynnistymistä, ellei valmisteluun ryhdytä riittävän aikaisin jo ennen lakien voimaantuloa.

Maakunnan ja kuntien tehtäväjaon selkiyttämistä sekä yhteistyö- ja sopimusmahdollisuuksia korostettiin lausunnoissa hyvin laajasti. (Maakunnan tehtäviä sekä maakunnan ja kuntien yhteistyötä koskevia näkökohtia kerrotaan tarkemmin edellä lausuntoyhteenvedossa kysymyksen 5 kohdalla). Selkeä viesti on, että yhteistyön kuntien ja maakunnan välillä tulee olla mahdollista. Lisäksi maakuntien välistä yhteistyötä erityisesti valtiolta siirtyvien tehtävien hoitamisessa pidettiin tärkeänä ja nähtiin tältä osin vielä tarpeelliseksi selkiyttää sääntelyä jatkovalmistelussa. Lisäksi erityisesti useat kunnat toivat esille tarpeen turvata monialaiset maakuntien, kuntien ja valtion viranomaistahoja, kolmannen sektorin toimijoita ja yrityksiä yhdistävät toimintamallit. Maakunnat ovat toimintaympäristöltään, julkiselta ja yksityiseltä palvelurakenteeltaan sekä muilta olosuhteiltaan keskenään erilaisia. Lainsäädäntö ei saa muodostaa esteitä asukaslähtöiselle palvelujen kehittämiseksi ja toteuttamiseksi. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös tiedon saatavuuteen eri tietolähteistä ja tietojen yhdistämiseen maakuntatasolla. Tiedonkulku eri toimijoiden välillä ei saa olla tietosuojakysymysten vuoksi kankeaa tai mahdotonta.

Palvelujen järjestämismalliin otettiin laajasti kantaa. Useissa kuntien lausunnoissa todettiin, ettei maakuntalakiluonnos mahdollista palvelujen organisointia olosuhteet huomioon ottaen tarkoituksenmukaisimmalla tavalla, mikä voi johtaa siihen, että palveluiden tuottaminen tulee tehottomaksi ja kalliiksi. Yleisesti kannettiin huolta maakunnan sisäisten hallinnollisten portaiden ja kustannusten lisääntymisestä ja työnjaon toimivuudesta. Muun muassa Kuntaliiton ja useiden kuntien lausunnoissa esitettiin erityisesti maakunnan palvelulaitosta koskeva sääntely kokonaan poistettavaksi laista ja kaikki muutkin lausuneet tahot esittivät siitä hyvin kriittisiä näkökohtia. (Maakunnan palvelulaitosta koskevaa lausuntopalautetta selostetaan tarkemmin edellä kysymyksen 7 kohdalla).

Pelastustoimen järjestämiseen otettiin kantaa muun muassa Kuntaliiton, useiden kuntien, ELY-keskusten ja pelastusjohtajien lausunnoissa. Niissä kannatettiin viiden järjestämisvastuussa olevan maakunnan sijasta 18 maakunnan mallia. Perusteena tuotiin esille toiminnallisia syitä kanssa sekä järjestämis- ja tuottamisvastuun keskittämisen seurauksena syntyvä demokraatiavaje 13 muulle maa-kunnalle, joiden tehtäväksi jäisi ainoastaan rahoitusvastuu.

Lausunnoissa suhtauduttiin yleisesti hyvin kriittisesti maakuntien valtakunnallisia palvelukeskuksia koskevaan sääntelyyn. Valtaosa niistä lausunnonantajista, jotka ottivat asiaan kantaa, ehdottivat sääntelystä kokonaan luovuttavaksi. Yleisesti palvelukeskusten tehtäviä ja niiden käyttövelvoitetta pidettiin liian laajoina. Perusteena oli muun muassa se, ettei sääntely

nähdä toteuttavan uudistuksen tavoitteita. Sinällään tukipalvelujen järjestäminen laajassa yhteistyössä nähtiin useissa lausunnoissa perustelluksi ja siitä todettiin olevan hyviä kokemuksia.

Muun muassa useat kunnat ja Suomen Kuntaliitto korostivat, että tukipalvelujen organisoiminen on perustettava itsehallinnollisten maakuntien päätöksille. Monien eri tahojen lausuntojen mukaan valtakunnallisen monopolin synnyttämisen sijasta useisiin tukipalvelukeskuksiin pohjautuva malli turvaisi paremmin tehokkuushyötyjen hakemisen, kun kilpailu säilyy usean toimijan kesken. Koko maan kattavat yhtiöt eivät välttämättä mahdollistaisi innovatiivisten hankintojen, kumppanuusmallien ja palvelukonseptien kehittämistä. Muun muassa Suomen Yrittäjät näkivät hankintojen keskittämisen riskinä monopolisoitumisen ja hankintojen koon kasvun, paikallistuntemuksen ja alueellisen markkinatiedon heikentymisen sekä maakuntien toimijoiden näivettymisen. Lisäksi erityisesti kunnat toivat esille, että valinnanvapaus- ja yhtiöittämissä mallit ja tiukentuvat hankintalaki in house -säännöksineen voivat johtaa tilanteeseen, jossa järjevä, vaikuttava ja alueen erityispiirteet huomioon ottava kuntien ja maakunnan välinen sekä kuntien keskeinen yhteistoiminta ei ole mahdollista ja rajapintoihin syntyy päällekkäistä resursointia. Tukipalveluissa toimii tällä hetkellä suuri määrä valtakunnallisia, maakunnallisia ja alueellisia yhtiöitä, joilla on osaaminen ja resurssit toteuttaa laajoja muutosprosesseja ja tuottaa palvelut julkisille organisaatioille. Olemassa oleviin yhtiöihin perustuvassa mallissa investoinnit järjestelmiin, osaamiseen ja henkilöstöön olisivat huomattavasti edullisemmat kuin kokonaan uusia organisaatioita perustettaessa. Useiden eri tahojen lausunnoissa tuotiin esille, että luonnoksista puuttuvat arviot uusien palvelukeskusten perustamiseen, investointeihin, järjestelmiin sekä henkilöstö- ja muihin menoihin liittyvistä kustannuksista, yhtiöiden liike-toimintasuunnitelmista ja ennakoiduista kassavirroista. Myöskään markkinavaikutuksia ei ole selvitetty.

Ehdotetuista palvelukeskuksista sai eniten kannatusta ICT-palvelukeskus. Erityisesti muut kuin kuntasektorin lausunnonantajat, esimerkiksi ELY-keskukset näkivät tarpeen maakuntien yhteiselle ICT-palvelukeskukselle, jossa myös valtio olisi mukana. Kuntaliiton ja kuntien lausuntojen mukaan palvelukeskus tulisi organisoida useamman toimijan verkostomallilla, joissa hyödynnetään myös olemassa olevia organisaatioita.

Valtakunnallinen yhteishankinnoista vastaava palvelukeskusta käyttövelvoitteinen ei saanut kannatusta lausunnoissa. Muun muassa kunnat, sairaanhoitopiirit ja muut kuntasektorin lausunnonantajat sekä SAK näkivät tärkeänä olemassa olevien hankintaorganisaatioiden ja maakuntien ja kuntien yhteisen volyymin hyödyntämisen. Valtakunnallisena yhteishankintana nähtiin mahdolliseksi toteuttaa ainoastaan joitakin materiaalihankintoja. Tällöinkin kilpailuttajan on toimittava siten, etteivät toimittajat pääse valtakunnallisten kilpailutusten myötä monopoliasemaan. Sen sijaan lausunnoissa kannatettiin jonkin verran hankintatoimen koordinoinnista vastaavaa palvelukeskusta, jonka tehtävänä olisi esimerkiksi hankintatoimen ohjaus, asiantuntemuksen ja osaamisen lisääminen, markkina-analyysit ja hankintojen toteutuksen koordinointi.

Toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen osalta lausunnoissa korostettiin maakuntien tarvetta voida päättää palvelujensa tuotantorakenteen edellyttämästä toimitilatarpeesta ja organisoida toimitilat itse tai tarvittaessa yhteistyössä alueen kuntien ja muiden jo olemassa olevien toimijoiden kanssa. Yhden valtakunnallisen toimitilayhtiön sijaan tulisi muodostaa useita maakuntien ohjauksessa olevia maakunnallisia toimitilayhtiöitä.

Talous- ja henkilöstöhallinnon asiantuntija- ja tukipalvelujen osalta maakuntien yhteistyö ja tehtävien kokoaminen nähtiin yleisesti tarpeelliseksi. Kuntaliiton ja kuntien lausuntojen perusteella palvelukeskukselle asetetut tavoitteet voitaisiin kuitenkin parhaiten saavuttaa usean tukipalveluyksikön mallilla ja volyyymiä hyödyntäen parhaiten saavutettavissa kuntien ja maakuntien tukipalveluiden yhdistämisellä. Maakuntien ja kuntien tulisi voida myös yhdessä omistaa tukipalveluja tuottava yhtiö in house -aseman säilyttämiseksi.

Useat lausunnonantajat totesivat palvelukeskussäännösten olevan liian väljiä sekä maakuntien itsehallinnon että osakeyhtiölain näkökulmasta eivätkä ne täytä asetuksenantovaltuudelta

edellyttävää tarkkarajaisuutta. Muun muassa oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö pitivät tarpeellisenä arvioida tarkemmin palvelukeskusten käyttövelvoitteen perusteita. Tarkoituksenmukaisena sääntelytapana tässä vaiheessa voisi olla luoda vain edellytykset palvelukeskusten perustamiselle omistajiensa ohjaukseen.

Lausunnoissa kommentoitiin myös maakuntien rahoitusta ja valtionohjausta, joista on myös omat kysymyksensä. Yleisesti kunnat toivat esille tarpeen keventää ehdotettua valtion operatiivisen tason ohjausta ja vahvistaa maakuntien itsehallinnollista asemaa. Toisaalta osa ministeriöistä piti valtion ohjauskeinoja osin riittämättöminä. Muutamat lausunnonantajat korostivat, että maakuntien ja valtion neuvottelumenettelyn tulisi olla maakuntien näkökulmasta yhtenäinen ja selkeä kokonaisuus, jossa mukana ovat eri ministeriöiden asiat. Vuoropuhelulle tulee luoda selkeät puitteet, sillä esimerkiksi tulosoajastyyppinen keskustelu sopii huonosti maakuntien itsehallintoon.

Muun muassa Svenska Finlands folkting, Saamelaiskäräjät, Kuntaliitto sekä useat kunnat ja kuntayhtymät kiinnittivät lausunnoissaan huomiota kielellisten oikeuksien toteutumiseen, esityksen kielellisten vaikutusten arviointiin sekä vähemmistökielen vaikuttamistoimielintä koskevaan sääntelyyn. Vähemmistökielen vaikuttamistoimielimellä ja saamen kielen vaikuttamistoimielimellä tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa omalla äidinkielellä tarjolla olevien palveluiden tasoon. Saamelaiskäräjät ei pitänyt esitystä riittävänä turvaamaan saamelaisten oikeuksia ja toi lausunnossaan esille myös tarpeen tarkastella saamelaisten kieltä ja kulttuuria koskevan itsehallinnon suhdetta maakuntaitsehallintoon. Saamelaisalueen kunnat, Lapin liitto ja SamiSoster ry korostivat tarvetta saamenkielisten sosiaali- ja terveyspalveluihin valtion talousarviossa varatun erillismäärärahan turvaamisesta lailla. Lisäksi saamenkielisten peruspalveluissa rajayhteistyö on mahdollistettava myös jatkossa.

Oikeusministeriö, eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskansleri, korkein hallinto-oikeus ja useat muut lausunnonantajat toivat esille tarpeita maakuntalain sääntelyn täsmentämiseen koskien erityisesti maakunnan tehtäväalaa, järjestämisvastuuta, palvelujen tuottamista, valvontaa, vaalikelpoisuussäännöksiä, maakunnan palvelulaitosta, valtakunnallisia palvelukeskuksia sekä muutoksenhakua.

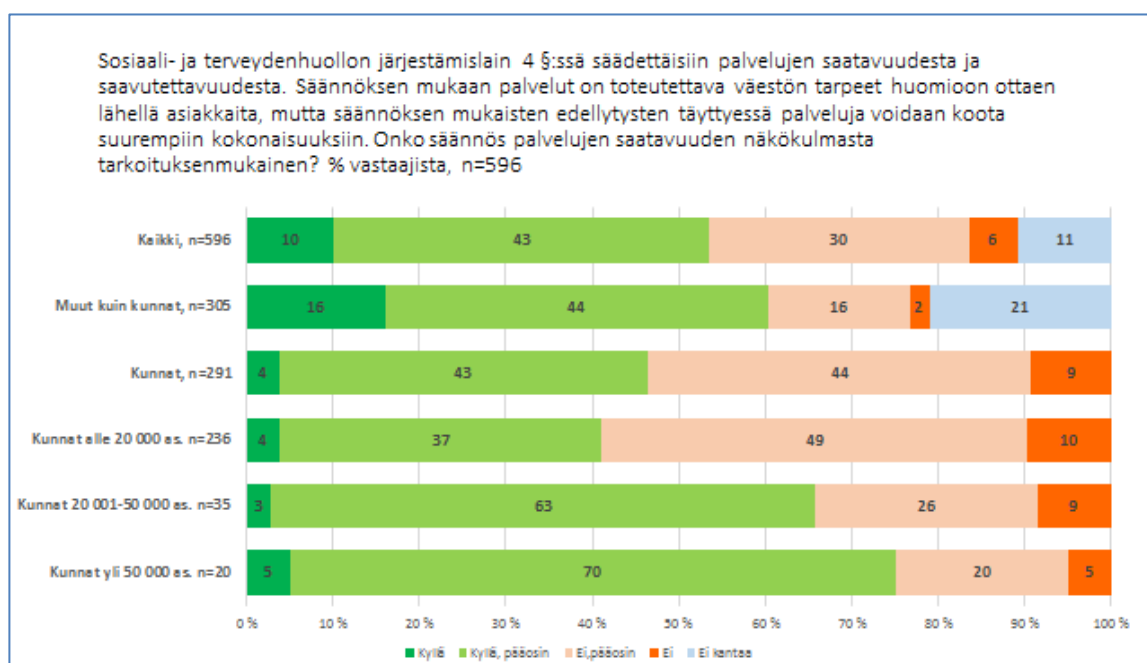


### 5.3 NÄKÖKULMIA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄMISLAISTA

Lausunnoissa oli useita kysymyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain ja mahdollisuus tuoda esiin sitä koskevia vapaamuotoisia huomioita.

#### Palvelujen saatavuus

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 4 §:ssä säädettäisiin palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta. Säännöksen mukaan palvelut on toteutettava väestön tarpeen huomioon ottaen lähellä asiakkaita, mutta säännöksen mukaisten edellytysten täytyessä palveluja voidaan koota suurempiin kokonaisuuksiin. Lausunnonantajilta kysyttiin, *onko säännös palvelujen saatavuuden näkökulmasta tarkoituksenmukainen* (Kuvio 6).



Kuvio 6. Onko järjestämislain 4 § palvelujen saatavuuden näkökulmasta tarkoituksenmukainen? Vastaajat prosentteina.

Lähes 60 prosenttia kaikista kysymykseen kantaa ottaneista lausujista pitää saatavuus- ja saavutettavuussäännöstä tarkoituksenmukaisena. Erityisesti sitä kannatetaan yli 50 000 asukkaan kunnissa, joista 75 prosenttia pitää sitä tarkoituksenmukaisena. Kriittisimmin säännökseen suhtauduttiin alle 20 000 asukkaan kunnissa, joista vain 41 prosenttia suhtautuu siihen myönteisesti.

Vastaajat kommentoivat runsaasti valinnanvapausvalmistelun keskeneräisyyttä. Valinnanvapausmallin nähdään vaikuttavan olennaisesti palvelujen saatavuuteen. Tähän kiinnitettiin huomiota riippumatta vastaajatahosta ja siitä, oliko suhtautuminen ehdotettuun säännökseen myönteistä vai kielteistä. Palvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen liittyvien huomioiden lisäksi valinnanvapausmallia kommentointiin jonkun verran myös yleisellä tasolla. Valinnanvapauden laajentamisen osalta tuotiin muun muassa esiin siihen liittyviä haasteita integraation toteuttamisen kannalta sekä sen mahdollisuudet palvelujen saatavuuden parantamiseksi.

Myönteisesti säännökseen suhtautuvissa lausunnoissa (kyllä ja kyllä pääosin -vastaukset) vastauksia perusteltiin muun muassa tuomalla esiin erilaisia lähipalvelujen toteuttamisen tapoja. Näitä voisivat olla esimerkiksi liikkuvat palvelut, puhelinneuvonta ja digitaaliset palvelut, joiden osalta on kuitenkin huomioitava, etteivät niitä kaikki palvelujen käyttäjät pysty käyttä-

mään. Lisäksi lausunnoissa huomioitiin, ettei palvelujen keskittäminen saisi johtaa palvelujen saatavuuden ja laadun heikkenemiseen.

Palvelujen keskittämisellä nähtiin mahdollisuuksia potilasturvallisuuden paranemiseen, tuottavuuden kasvuun, osaamisen ja resurssien tehokkaampaan käyttöön ja kustannusten hillintään. Erityisesti erikoissairaanhoidon osalta keskittämiselle tunnistettiin hyötyvaikutuksia. Säännöksessä käytetyille käsitteille kaivataan määrittelyä. Lähipalvelujen, saatavuuden, erityisosaamisen ja väestön tarpeiden määrittelyllä on suuri merkitys erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Ehdotettua säännöstä pidettiin yleisesti ottaen väljänä - se mahdollistaa palvelujen läheisyyden mutta myös keskittämisen ja käytännössä palvelujen viemisen pitkien matkojen päähän, jolloin saavutettavuus ja yhdenvertaisuus voivat heikentyä ja palvelujen saatavuuden alueelliset erot kasvaa.

Esitettyyn säännökseen kielteisesti suhtautuneissa lausunnoissa arvioitiin, että ehdotetun säännöksen mukaan on mahdollista luoda lähipalveluja, mutta sen nähtiin mahdollistavan myös runsasta keskittämistä. Tämän pelätään tarkoittavan palvelujen saatavuuden heikentymistä ja palveluja tarvitsevien eriarvoistumista erityisesti Lapissa, harvaan asutuilla ja syrjäisillä seuduilla. Joissain kielteisesti säännökseen suhtautuvissa lausunnoissa tuotiin esiin, ettei säännöksen katsota turvaavan palveluja riittävästi keskuskaupunkien ja seutukeskusten ulkopuolella.

Useimmissa vastauksissa kiinnitetään huomiota siihen, että maakuntien itsehallinto ja järjestämistä vastuu jää tiukassa valtionohjauksessa heikoksi, samoin kuin vaikutusmahdollisuus keskitettäviin palveluihin ja niiden kustannuksiin. Joissain lausunnoissa nostetaan esiin, että keskitettävät sosiaalipalvelut jäävät epäselviksi, mitä pidetään huonona, koska sitä kautta maakuntien järjestämisvelvollisuudet muotoutuvat erilaisiksi. Väljän sääntelyn ja laajan asetuksenantovaltuuden nähdään heikentävän maakunnan itsehallintoa merkittäväällä ja kielteisellä tavalla. Lausunnoissa huomioitiin myös kielelliset oikeudet ja palvelujen turvaaminen ruotsin kielellä uudistuksessa.

Erityisesti järjestöjen vastauksissa kiinnitettiin huomiota säännöksen perusteluissa käytettyyn objektiivisen palvelutarpeen käsitteeseen. Käsitettä pidetään muutoksena asiakkaan tarpeen määrittelyyn ja hankalana. Objektiivista palvelutarpeen arviointia pidetään vaikeana käytännössä toteuttaa. Tätä toivotaan selvennettävän, jotta se ei käytännössä johtaisi tilanteisiin, joissa asiakkaan palvelutarvetta arvioidaan muiden kuin asiakkaan todellisen palvelutarpeen pohjalta.

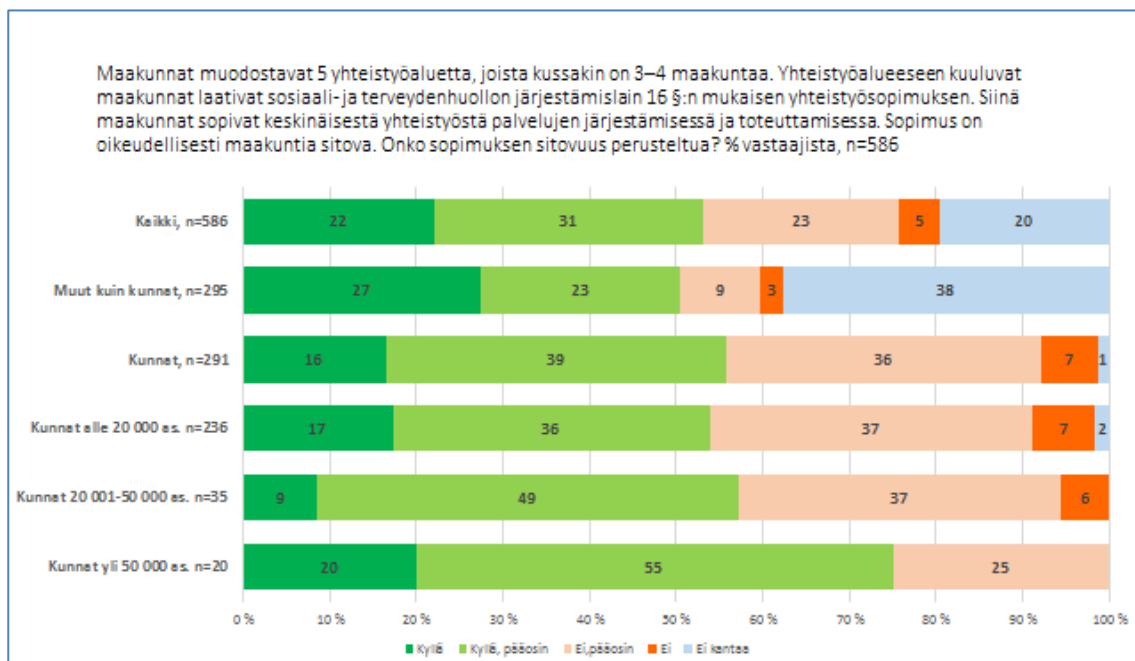
#### *Yhteistyöalueen sopimuksen sitovuus*

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. Lausuntopyyntöissä kysyttiin, *onko sopimuksen sitovuus perusteltua* (Kuvio 7).

Kaikista kysymykseen kantaa ottaneista vastaajista kaksi kolmannesta pitää yhteistyöalueeseen kuuluvien maakuntien sopimuksen sitovuutta perusteltuna. Kuntavastaajista 55 prosenttia suhtautui sitovuuteen myönteisesti. Erityisen vahvasti sopimuksen sitovuutta kannattivat yli 50 000 asukkaan kunnat, joista 75 prosenttia piti sitä tarkoituksenmukaisena.

Myönteisesti sopimusten sitovuuteen suhtautuvissa lausunnoissa kantaa perusteltiin viittaamalla sopimusten yleiseen luonteeseen: lähtökohtaisesti kaikki sopimukset ovat sitovia, minkä vuoksi myös yhteistyöalueen sopimuksen sitovuutta pidetään perusteltuna. Yhteistyöalueen välinen sopiminen nähtiin järkevänä, mikäli keskitytään maakuntarajat ylittäviin rakenteellisiin uudistuksiin ja kilpavarustelun estämiseen ja maakunnat voivat järjestää palvelut alueellisista tarpeista käsin joustavasti sekä jättää tilaa ja harkintavaltaa maakunnallisille sekä alueellisille innovaatioille. Joissain vastauksissa esitettiin, että järjestämislakiluonnoksessa

ehdottavan sopimusperustaisen yhteistyöalueen tehtävät ja vastuut ovat epäselviä, vaikka yhteistyöalueella on merkittäviä lakisääteisiä vastuita.



Kuvio 7. Onko maakuntien laatiman yhteistyösopimuksen sitovuus perusteltua? Prosenttia vastaajista.

Yhteistyösopimuksen sitovuuteen kriittisesti suhtautuneiden mielestä sitovuus ei ole perusteltua siltä osin kuin valtiolle on annettu toimivaltaa päättää maakuntien yhteistyösopimuksista lakiluonnoksen 18 §:n mukaisesti. Valtioneuvoston ja ministeriön laajat, avoimet ja tulkinannvaraiset toimivaltuudet ohjata maakuntien operatiivista toimintaa ja päätöksentekoa eivät ole hyväksyttäviä maakunnan itsehallinnon toteutumisen kannalta. Monissa lausunnoissa esitetään, että järjestämislain 18 §:n mukainen valtioneuvoston toimivalta päättää yhteistoimintasopimuksista pitää poistaa lakiluonnoksesta, koska se on selvästi itsehallinnon vastainen.

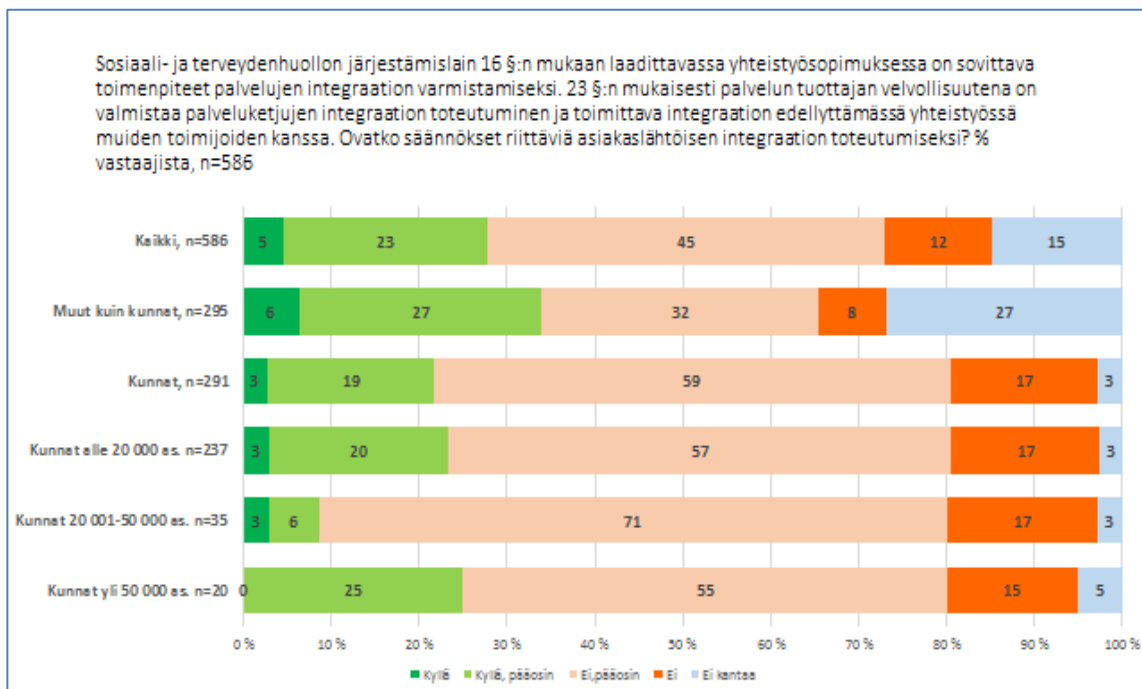
### Integraation toteutuminen

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. Lausuntopyynnössä kysyttiin, *ovatko säännökset riittäviä asiakaslähtöisen integraation toteutumiseksi* (Kuvio 8).

Valtaosa vastaajista ei pitänyt integraatiosäännöksiä riittävinä. Erityisen kriittisesti kysymykseen suhtautuvat 20 000 – 50 000 asukkaan kunnat, joista 88 prosenttia eivät pidä säännöksiä riittävinä.

Avovastauksiin sisältyi samantyyppisiä arvioita riippumatta siitä, vastasiko lausuja myönteisesti vai kielteisesti esitettyyn kysymykseen. Avovastauksissa oli myös paljon samantyyppisiä huomioita kuin Kuntaliiton lausunnossa. Tilanteen arvioiminen nähtiin vaikeaksi, koska valinnanvapausratkaisu on vielä linjaamatta ja monituottajamalli, valinnanvapaus ja yhtiöittämismvelvoite luovat vaikeasti ennakoitavan tilanteen.

Lausunnoissa nähtiin, että palveluohjaus vaatii jatkossa uutta osaamista. Integraation mahdollistamiseksi asiakas- ja potilastiedon haluttaisiin muodostavan yhden kokonaisuuden, mutta tietojärjestelmäudistusten ja lainsäädännön käytännön toimeenpano vaikuttaa sen toteutumiseen. Pelkästään yksityiskohtaisen asiakas- ja potilastiedon lisäksi tarvitaan toiminta- ja prosessitietoa.



Kuvio 8. Ovatko integraatiota koskevat säännökset riittäviä integraation toteuttamiseksi? Vastajat prosentteina.

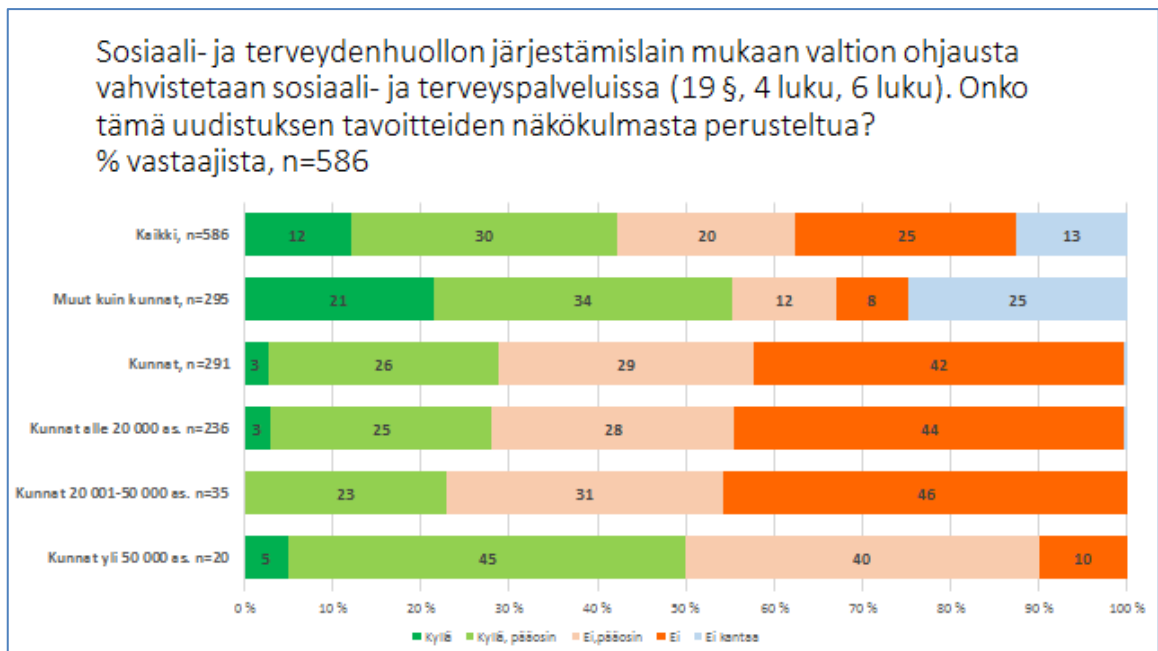
Hajanaisen tuotantorakenteen nähtiin monissa lausunnoissa vaarantavan integraation. Myös yhtiöittämisen nähtiin vaarantavan integraation ja hidastavan merkittävästi toiminnan kehittämistä. Maakunnan katsottiin tarvitsevan kokonaisuuden hallintaan uudenlaista osaamista, jota kunnissa ei välttämättä nykyisellään ole ja maakunnan mahdollisuudet ohjata tuotantorakennetta nähtiin joiltain osin heikoiksi. Lausunnoissa kysyttiin myös, johtaako integraatiopyrkimys suurempiin tuottajiin ja sitä kautta markkinoiden keskittymiseen.

Yksittäisissä huomioissa lakiesityksen todettiin olevan kenties heikoimmillaan kuntien ja maakuntien rajapinnalla terveyden edistämisessä, työllisyyden hoidossa ja syrjäytymisen ehkäisemisessä. Avovastauksissa kyseenalaistettiin myös maakunnan intressi puuttua palvelutarpeen takana oleviin syihin, kuten työttömyyteen ja vähävaraisuuteen. Yksittäisiä mainintoja oli siitä, että uudistus tarkoittaa olemassa olevan integroidun toimintamallin purkamista, terveydenhuollon painottumisesta uudistuksen valmistelussa ja kuntien mahdollisuudesta perustaa valinnanvapauden piirissä olevia palveluntuotantoyhtiöitä.

#### *Valtion ohjauksen vahvistaminen*

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaan valtion ohjausta vahvistetaan sosiaali- ja terveystaloudessa. Lausuntopyyntöissä kysyttiin, *onko tämä uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltua* (Kuvio 9).

Lähes puolet (45 %) kaikista kysymykseen kantaa ottaneista vastaajista ja kaksi kolman- nesta (71 %) kunnista ei pidä valtion ohjauksen vahvistamista perusteltuna. Myönteisimmin valtion ohjauksen vahvistamiseen suhtautuvat suurimmat, yli 50 000 asukkaan kaupungit sekä muut kuin kunnat, joista suurista kaupungista puolet ja muista kuin kuntavastaajista kaksi kolmannesta pitää valtion ohjauksen vahvistamista vähintään pääosin perusteltuna. Kysymykseen kantaa ottaneista muista kuin kuntavastaajista peräti 73 prosenttia pitää valtion ohjauksen vahvistamista vähintään pääosin perusteltuna. Vahvaa valtion ohjausta kannattavat muun muassa monet järjestöt, esimerkiksi monet sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilasjärjestöt että työnantajat edustavat järjestöt. Vastaavasti valtaosa kuntayhtymistä, mukaan lukien sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymät sekä maakuntien liitot, suhtautuu valtion ohjauksen vahvistamiseen kielteisesti.



Kuvio 9. Onko valtion ohjauksen vahvistaminen uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltua?

Myönteisesti valtion ohjauksen vahvistamiseen suhtautuneet lausujat pitivät sitä perusteltuna kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen turvaamisen, asiakkaiden ja palvelun tuottajien yhdenvertaisuuden, toiminnan kustannustehokkuuden ja resurssien riittävyyden sekä tarkoituksenmukaisen jakautumisen näkökulmasta. Valtion ohjauksen vahvistamista pidettiin perusteltuna myös sen vuoksi, että kun rahoitus siirtyy valtion vastuulle, on luonnollista ja perusteltua, että myös valtion ohjausvalta vahvistuu. Valtion ohjauksen vahvistaminen nähtiin perustelluksi erityisesti tiedonhallinnan ohjauksessa, kaikkia palvelevissa tietojärjestelmäinvestoinneissa sekä erityispalvelujen keskittämisessä ja kilpavarustelun vähentämisessä.

Suurin osa kielteisesti valtion ohjauksen vahvistamiseen suhtautuneista lausujista näki, että valtion yksityiskohtaisen ohjauksen ja valvonnan vahvistaminen on ristiriidassa uudistuksessa tavoiteltavan maakuntien itsehallinnon kanssa. Erityisesti kritiikki kohdistui järjestämislakiluonnoksen 18 ja 19 §:iin, joissa esitetään säädettäväksi valtioneuvoston toimivallasta ja palvelurakenteen, investointien ja tiedonhallinnan ohjauksesta.

Valtion interventio-oikeutta maakuntien operatiiviseen toimintaan pidettiin maakuntien itsehallinnon kannalta erityisen ongelmallisena. Maakuntien toiminnan ohjauksen tulisi lausujien näkemyksen mukaan perustua voimassa olevaan lainsäädäntöön, ei valtioneuvoston eikä ministeriöiden hallinnollisiin päätöksiin. Avovastauksissa korostettiin, että maakuntien palvelujen järjestämiseen kohdistuvan valtion ohjauksen tulisi kohdistua ainoastaan strategiaan tavoitteisiin sekä maakuntien välisen työnjaon näkökulmasta strategisesti merkittäviin kohteisiin.

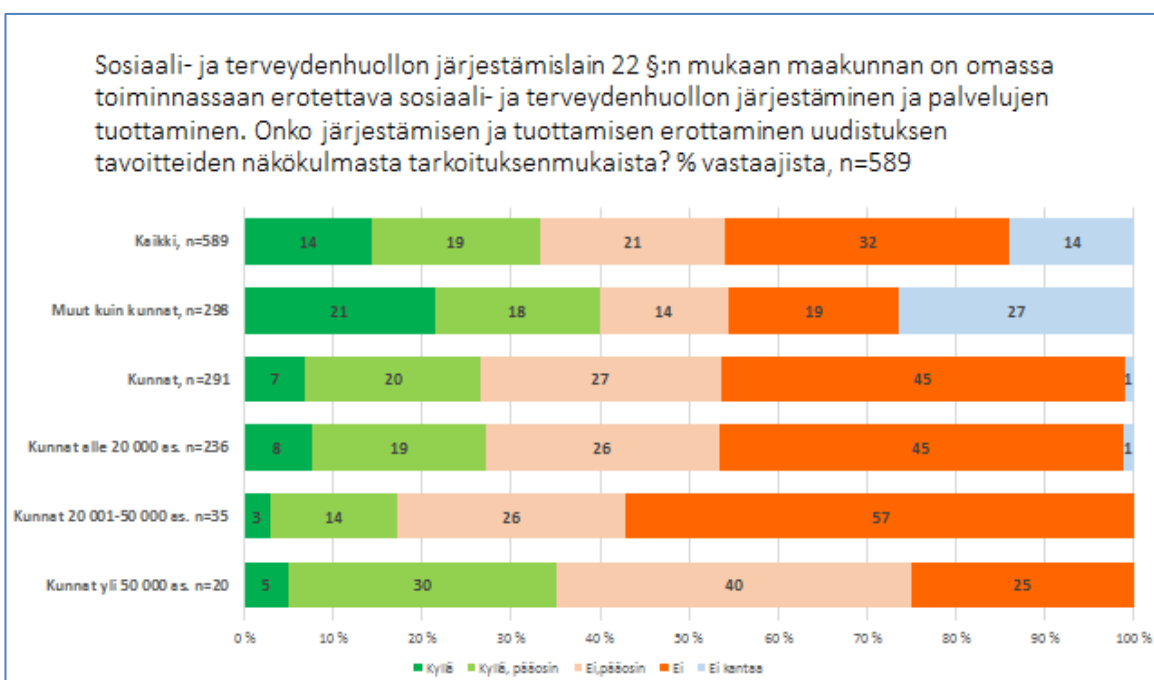
Mikäli valtion ohjaus toteutettaisiin lakiluonnoksessa esitetyllä tavalla eli operatiiviselle tasolle asti ulottuvana ohjauksena, valtion olisi lausujien mukaan merkittävästi lisättävä ohjaustehtäviin suunnattavia resursseja ja osaamista. Tämän nähdään tuottavan potentiaalisesti raskaan ja kankean toimintamallin ja lisäävän hallinnon kustannuksia. Yksityiskohtaisen kansallisen ohjauksen arvioitiin myös heikentävän mahdollisuuksia asukkaiden tarpeista lähtevien uusien innovaatioiden kehittämiseen.

Valtakunnalliset ja tarvittaessa erikseen kullekin maakunnalle asetettavat sosiaali- ja terveydenhuollon strategiset tavoitteet sekä ministeriön ja maakuntien neuvottelumenettely nähtiin riittäviksi ohjausvälineiksi.

### Järjestämisen ja tuottamisen erottaminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 22 §:n mukaan maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Lausuntopyynnössä kysyttiin, *onko järjestämisen ja tuottamisen erottaminen uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukaista* (Kuvio 10).

Noin kaksi kolmannesta (61 %) kaikista kysymykseen kantaa ottaneista vastaajista ei pidä järjestämisen ja tuottamisen erottamista uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukaisena. Kunnat suhtautuvat järjestämisen ja tuottamisen erottamiseen huomattavasti muita vastaajia kriittisemmin. Muista kuin kuntavastaajista myönteisesti asiaan suhtautuvissa on muun muassa palveluntuottajajärjestöjä sekä yrityksiä.



Kuvio 10. Onko järjestämisen ja tuottamisen erottaminen uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukaista? Vastaajat prosentteina.

Järjestämisen ja tuottamisen erottamista tarkoituksenmukaisena pitäneet vastaajat perustelivat näkemystään muun muassa sillä, että erottaminen selkiyttää vastuita, parantaa tuottavuutta, tekee kustannuksista läpinäkyviä ja vertailukelpoisia ja on edellytys monituottajamallin ja laajan valinnanvapauden toteuttamiselle. Järjestämisen ja tuottamisen erottamisen arvioitiin myös siihen myönteisesti suhtautuneiden vastauksissa lisäävän byrokratiaa, päällekkäistä työtä ja lisäävän kustannuksia.

Kielteisesti järjestämisen ja tuottamisen erottamiseen suhtautuneet vastaajat kiinnittivät monelta osin huomiota siihen, että vaikka tavoitteena on eriyttää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen, lausuttavana olleen esityksen mukaan järjestäjän ja tuottajan rooleja ole kaikilta osin aidosti erotettu. Järjestämisen ja tuottamisen erottaminen edellyttää vastaajien mukaan viranomaistoiminnan ja sen delegoinnin selkiyttämistä.

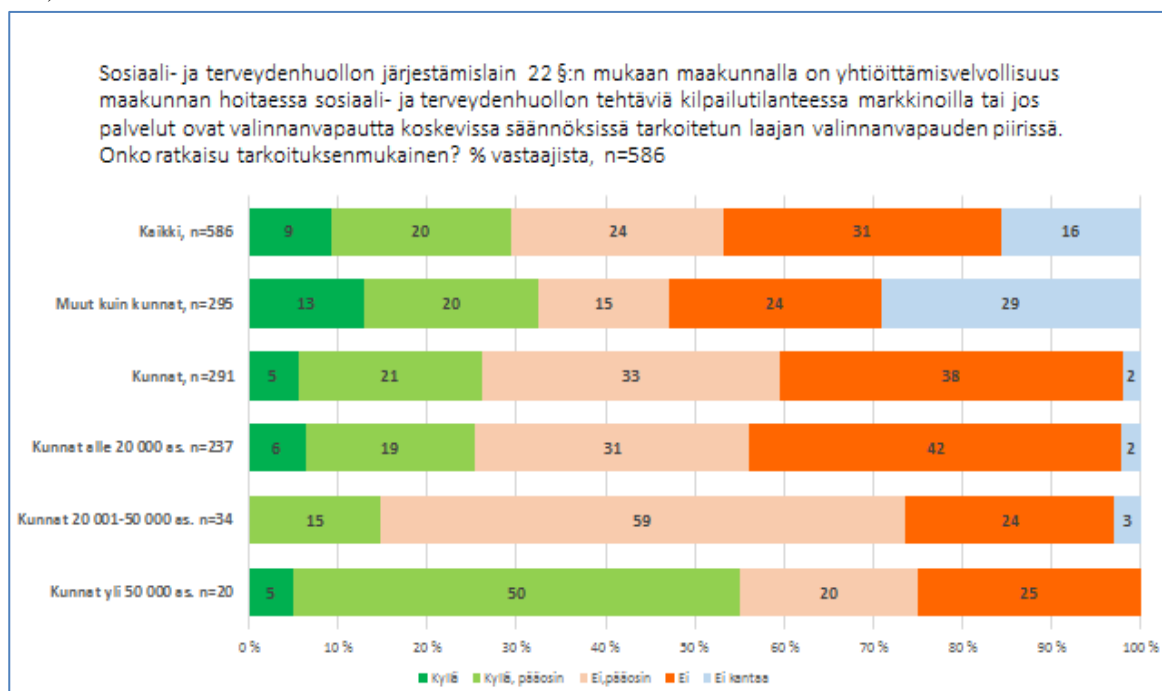
Kielteisesti järjestämisen ja tuottamisen erottamiseen suhtautuvissa lausunnoissa nähtiin myös, että järjestämistehtävän ja palvelutuotannon hallinnollista erottamista sekä maakunnan palvelulaitosta koskeva sääntely voi kaventaa maakuntien mahdollisuutta päättää palvelutuotannon tarkoituksenmukaisesta ja tehokkaasta organisointitavasta maakunnan erityispiirteet huomioiden. Useissa vastauksissa tuotiin lisäksi esiin, että joissain kunnissa on luovuttu tilaajatehtävien ja palvelutuotannon hallinnollisesta erottamisesta siitä saatujen negatiivisten kokemusten vuoksi.

Järjestämisen ja tuottamisen erottamisen vaarana nähtiin, että eriyttämisen kautta palvelutuotannon tehostumisen seurauksena syntyvät taloudelliset hyödyt menetetään monimutkaisen järjestelmän hallinnointiin liittyvien kustannusten sekä sirpaleisen palvelutuotantokoneiston vuoksi. Jotta maakunta selviäisi sille asetetuista tilaaja-, ohjaus- ja valvontatehtävistä, sillä tulisi olla merkittävä määrä osaamista ja henkilökuntaa. Vastaajat näkivät, että tällöin sekä tilaaja että tuottajaorganisaatioon jouduttaisiin palkkamaan samaa erityisosaamista, mikä tarkoittaisi väistämättä päällekkäistä ja kallista organisoitumista ja hallinnollisia kustannuksia.

Maakunnan vastuulla olevan palvelutuotannon kaavamaiselle hallinnolliselle eriyttämiselle lakiluonnoksen mukaisella tavalla ei lausujien mielestä ole esitetty selkeää syytä eikä vakuuttavia perusteluja. Uudistuksessa syntyvä maakunnan palvelulaitos olisi täysin uuden tyyppinen julkinen organisaatiomuoto, josta ei ole aiempia kokemuksia, mitä pidetään riskinä. Järjestämisen ja tuottamisen erottamiseen kriittisesti suhtautuneet sekä myös joukko siihen periaatteessa myönteisesti suhtautuneista esitti, että maakunnan palvelulaitosta koskevat säännökset tulisi poistaa lakiluonnoksesta kokonaan.

### Yhtiöittämisvelvollisuus

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. Lausujilta kysyttiin, *onko ratkaisu tarkoituksenmukainen* (Kuvio 11).



Kuvio 11. Onko yhtiöittämisvelvollisuuden suhteen tehty ratkaisu tarkoituksenmukainen? Vastaajat prosentteina.

Noin kaksi kolmannesta kaikista kysymykseen kantaa ottaneista lausujista ei pidä yhtiöittämisvelvollisuutta tarkoituksenmukaisena. Kriittisimmin kysymykseen suhtautuvat 20 000 – 50 000 asukkaan kunnat, joista peräti 83 prosenttia ei pidä yhtiöittämisvelvollisuutta tarkoituksenmukaisena. Myönteisimmin yhtiöittämisvelvollisuuteen suhtautuvat yli 50 000 asukkaan kaupungit, joista yli puolet pitää sitä vähintään pääosin tarkoituksenmukaisena. Muut kuin kuntavastaajat suhtautuvat siihen hieman myönteisemmin kuin kunnat. Erityisen myönteisesti yhtiöittämiseen suhtautuvat sosiaali- ja terveysalan palveluntuottajia edustavat järjestöt sekä yritykset.

Yhtiöittämiseen ei suhtauduta yhtä kriittisesti kuin järjestäjän ja tuottajan erottamiseen, mutta vastausten perusteluissa nousee esiin hyvin samanlaisia huomioita kuin järjestäjän ja tuottajan erottamista koskeissa huomioissa. Sekä myönteisesti että kielteisesti kysymykseen vastanneet nostavat esiin yhtiöittämiseen liittyviä, monenlaisia haasteita ja ongelmia, joista osaa pidetään vaikeasti ratkaistavina, mutta kielteisesti yhtiöittämiseen suhtautuvissa lausunnoissa ongelmat korostuvat.

Useat yhtiöittämiseen myönteisesti suhtautuvat pitävät yhtiöittämistä joko juridisesti tai toiminnallisesti välttämättömänä valinnanvapauden toteuttamiseksi. Erityisesti myönteisesti yhtiöittämiseen suhtautuvat tuovat esiin kannattavansa myös valinnanvapauden laajentamista.

Yhtenä keskeisenä vaikeasti ratkaistavana ongelmana nähdään julkisen vallan käyttö yhtiötetyissä palveluissa. Lausujat ovat huolissaan myös integraation toteutumisesta monen eri tuottajan palvelukokonaisuudessa sekä resurssien tarkoituksenmukaisesta jakautumisesta.

Yhtiöittämisen aikataulua pidetään lausunnoissa järjestään liian tiukkana. Yhtiöittämiselle toivotaan varattavan riittävästi aikaa. Erityisesti kielteisesti yhtiöittämiseen suhtautuvissa lausunnoissa yhtiöittämisen nopea aikataulu nähdään ongelmana tai esteenä kilpailullisesti kannattavien yhtiöiden perustamiselle. Yhtiöittämisen haasteeksi nähdään myös se, ettei julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen parissa ole riittävästi yhtiöittämiseen tarvittavaa osaamista, koska julkisia palveluja johdetaan ja toteutetaan muulla kuin bisneslogiikalla. Lausunnoissa huomioidaan myös, ettei valinnanvapauden laajentaminen edellytä välttämättä toiminnan yhtiöittämistä. Monet erityisesti kuntalausujat kannattaisivat valinnanvapauden laajentamista palvelusetelimallia laajentamalla. Kunnat toivovat itselleen mahdollisuutta yhtiöittää ja osallistua valinnanvapaustuotantoon.

Muista kuin kuntavastaajista yhtiöittämistä kannattavat erityisesti monet palveluntuottaja edustavat järjestöt sekä yritykset. Monet yhtiöittämistä kannattavat muut kuin kuntavastaajat pitävät yhtiöittämistä valinnanvapauden edellytyksenä ja tärkeänä tuottajien samalle viivalle saamiseksi ja kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi.

#### *Muut huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista*

Lausujilla oli mahdollisuus esittää myös muita vapaamuotoisia huomioita sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista. Kuntien ja muiden vastaajien lausunnoissa nousivat esiin samankaltaiset huomiot kuin muiden kysymysten osalta. Lisäksi muiden kuin kuntavastaajien joukossa oli toimijoita, jotka keskittyivät kommentoimaan vain oman erityisalansa näkökulmia. Esimerkiksi oppilaitosten lausunnoissa painottuivat tutkimusta, koulutusta ja kehittämistä koskevat huomiot.

Vapaamuotoisissa kommentteissa sekä toistettiin huomioita, joita oli tuotu esiin jo muiden kysymysten osalta, sekä nostettiin esiin uusia näkökulmia.

Hyvin monet lausujat toivat esiin, että valinnanvapausratkaisun ollessa auki lakiesitykseen on hankalaa ottaa kantaa tai kannanotoille ei ole lainkaan edellytyksiä.

Lausunnoissa kommentoitiin varsin paljon uudistuksen tavoitteita ja aikataulua. Uudistuksen tavoitteita pidetään sinänsä hyvinä ja tarpeellisina, mutta niiden toteutumiseen suhtaudutaan varauksella. Jotkut pelkäävät uudistuksella ja erityisesti valinnanvapauden laajentamisella olevan myös päivänvastaisia seurauksia. Myös uudistuksen kokoluokkaa kommentoitiin. Kommenteissa todettiin uudistuksen kasvaneen alkuperäistä suunnitelmaa laajamittaisemmaksi ja sen todettiin olevan joiltain tavoitteiltaan osin ristiriitainen.

Maakunnan ja kunnan rajapinnalla olevia tehtäviä kommentoitiin myös runsaasti. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtäviin ja vastuunjakoon toivotaan selkeytystä ja tarkempaa määrittelyä. Myös kuntien resurssit ja asiantuntijatuki hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen toivotaan turvattavan.

Kielellisiä oikeuksia kommentoitiin jonkun verran. Näissä kommentteissa painotettiin erityisesti ruotsinkielisten palvelujen saatavuuden varmistamista. Yhtiöittämisen pelätään hei-



kentävän kielellisten oikeuksien toteutumista, minkä vuoksi useissa lausunnoissa nostettiin esiin, että tulisi luoda kielellisiä laatukriteerejä sekä niille valvonta- ja seurantajärjestelmä. Saamenkielisten palvelujen osalta nostettiin esiin niiden turvaaminen saamelaisten kotiseutualueella. Lisäksi yksittäisessä lausunnossa ehdotettiin saamelaisille edustusta Lapin maakunnassa ja sinne erityistä saamelaistoimielintä.

Erityisesti kunnat kommentoivat maakunnan organisaatioita ja palvelujen järjestämistä. Maakunnan organisoimista, erityisesti palvelulaitosta, pidetään kankeana ja maakuntakonsernia vaikeasti johdettavana. Mallissa pelätään, ettei maakunnalla ole tosiasiallisia edellytyksiä päättää palvelujen järjestämisestä. Lisäksi esiin nostettiin ensihoito ja pelastustoimi. Useissa lausunnoissa toivottiin, että niiden järjestämisvastuu toteutettaisiin maakunnittain eikä yhteistyöalueittain. Yhteistyöalueiden osalta muutoinkin jonkun verran kommentoitiin, että niiden roolin tulisi olla vain koordinoiva.

Valtion ohjauksen osalta lähes kaikki kommentit koskivat sitä, että valtion ohjausta olisi kevennettävä ja sen tulisi kohdistua vain strategiaan tavoitteisiin. Yksittäisissä lausunnoissa toivottiin vahvempaa normiohjausta, tiedontuotantoa ohjauksen varmistamiseksi sekä ohjauksen ulottamista myös valinnanvapauden piiriin.

Myös palvelujen tuotantoa kommentoitiin jonkin verran. Jotkut kunnat nostivat kertaalleen esiin oman halukkuutensa osallistua palveluntuotantoon. Lisäksi nostettiin esiin huolia palveluntuotannon liiallisesta keskittymisestä, lähipalvelujen lakkauttamisesta sekä pienten yrittäjien asemasta.

Tukipalvelujen osalta useissa lausunnoissa nostettiin esiin, että mikäli palvelulaitosten tytäryhtiöt eivät voi hyödyntää yhteisiä tukipalveluja, ovat ne lähtökohtaisesti muita valinnanvapausyhtiöitä heikommassa asemassa markkinoilla.

Jonkun verran vapaamuotoisissa huomioissa kommentoitiin myös työterveyshuoltoa. Työterveydenosalta on linjattu, ettei se sisälly sote-uudistuksen tai valinnanvapauden osalta laadittaviin ratkaisuihin. Tätä pidetään epäselvänä ratkaisuna. Monelle lausujalle on epäselvää, sisältyykö työterveyshuolto jatkossa maakuntien järjestämisvastuulle samalla tavoin kuin se sisältyy kuntien vastuulle nykyisellään.

Valvonnan osalta tuotiin esiin, että sen rooli ja luonne muuttuu ja jatkossa maakunnilla on suuri vastuu myös yksityisen sektorin toimijoiden valvonnasta. Valvontaa koskevilla säännöksissä nähdään monenlaisia selkiytystarpeita esimerkiksi kuntiin kohdistuvan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen valvonnan, lainmukaisuuden valvonnan, valvontakäynneistä kieltäytymisen sekä tarkastuskäyntien osalta. Joissain lausunnoissa maakunnan toimivaltaa valvonnan toteuttamiseksi ei pidetty riittävänä.

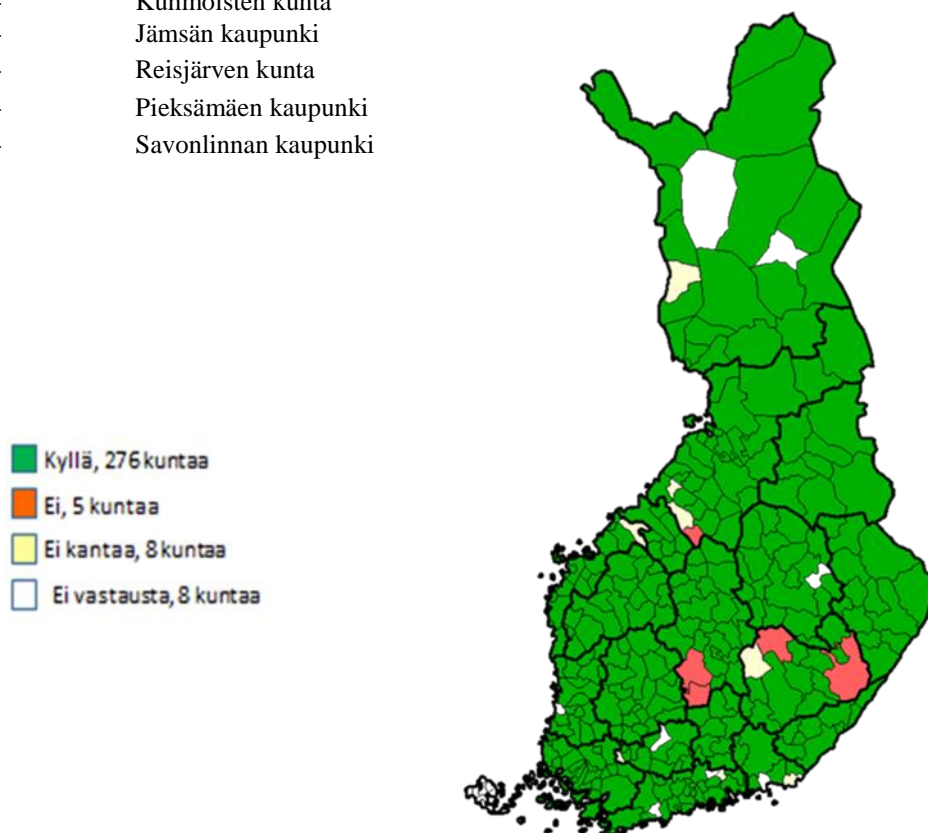
Lisäksi erityisesti oppilaitosten lausunnoissa kommentoitiin tutkimusta, koulutusta ja kehittämistä. Lausunnoissa esiin tuotujen huomioiden mukaan niiden resurssit ja asema tulisi turvata. Lakiesityksen vahvistaman kehityksen pelätään marginalisoivan tutkimusta. Valtion ohjausta kritisoidaan siitä, että se heikentää yliopistosairaalojen mahdollisuuksia investointeihin ja toiminnan kehittämiseen. Lisäksi huomioidaan, että yliopistosairaalan asema tulisi määritellä selkeämmin lailla.

## 5.4 NÄKÖKULMIA VOIMAANPANOLAISTA

### *Kuntien kuuluminen maakuntiin*

Hallituksen esitykseen sisältyvä voimaanpanolaki sisältää säännöksen maakuntajaosta maakuntia perustettaessa. Kunnilla oli mahdollisuus lausunnossaan esittää kunnan kuulumista voimaanpanolain 5 §:n mukaisesta maakuntajaosta poikkeavaan maakuntaan. Kunnilta kysyttiin, *katsovatko ne, että niiden tulee kuulua voimaanpanolain 5 §:ssä esitettyyn maakuntaan*. Seuraavat kunnat katsoivat tullessa sijoitetuiksi väärin maakuntiin:

- Kuhmoisten kunta
- Jämsän kaupunki
- Reisjärven kunta
- Pieksämäen kaupunki
- Savonlinnan kaupunki



Kuvio 12. Katsotaanko kunnassanne, että sen tulee kuulua voimaanpanolain 5 §:ssä esitettyyn maakuntaan?

Kuhmoisten kunta katsoo, että sen tulisi kuulua Keski-Suomen sijasta Pirkanmaan maakuntaan. Kunta on kuulunut Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin vuodesta 2013 alkaen ja perustason sosiaali- ja terveystalvet kunta järjestää yhdessä Jämsän kaupungin kanssa. Valtuustossa lausunto hyväksyttiin yksimielisesti.

Jämsän kaupunki katsoo, että sen tulisi kuulua Keski-Suomen sijasta Pirkanmaan maakuntaan. Kunta on kuulunut Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin vuodesta 2013 alkaen ja Jämsä järjestää Kuhmoisten perustason sosiaali- ja terveystalvet. Perusteluina Jämsä mainitsee palvelusopimusten siirtämisen sujuvuuden, yhteistyö- ja asiointisuunnat sekä sijainnin 4-tien kasvukäytävään nähden. Kunnan suuntautumisen katsotaan siirtyvän koko ajan enemmän Pirkanmaalle. Kunnanhallituksessa esitettiin kuulumista Keski-Suomen maakuntaan äänin 4–3 ja kunnanvaltuustossa hallituksen esitys kaatui äänestyksessä 18–25. Pirkanmaa tuli halutuksi maakunnaksi äänin 13–27.

Reisjärvi katsoo kuuluvansa Pohjois-Pohjanmaan sijasta Keski-Pohjanmaan maakuntaan. Kunta on ollut Keski-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin jäsen vuosia, mutta perustason palvelut kunta järjestää kuntayhtymän kautta eräiden muiden Pohjois-Pohjanmaan kuntien kanssa. Maakunnan vaihtamista perustellaan palvelujen integroinnilla, etäisyyksillä ja asiointisuunnilla. Lausunto maakunnasta syntyi valtuustossa äänestyksen jälkeen äänin 11–9.

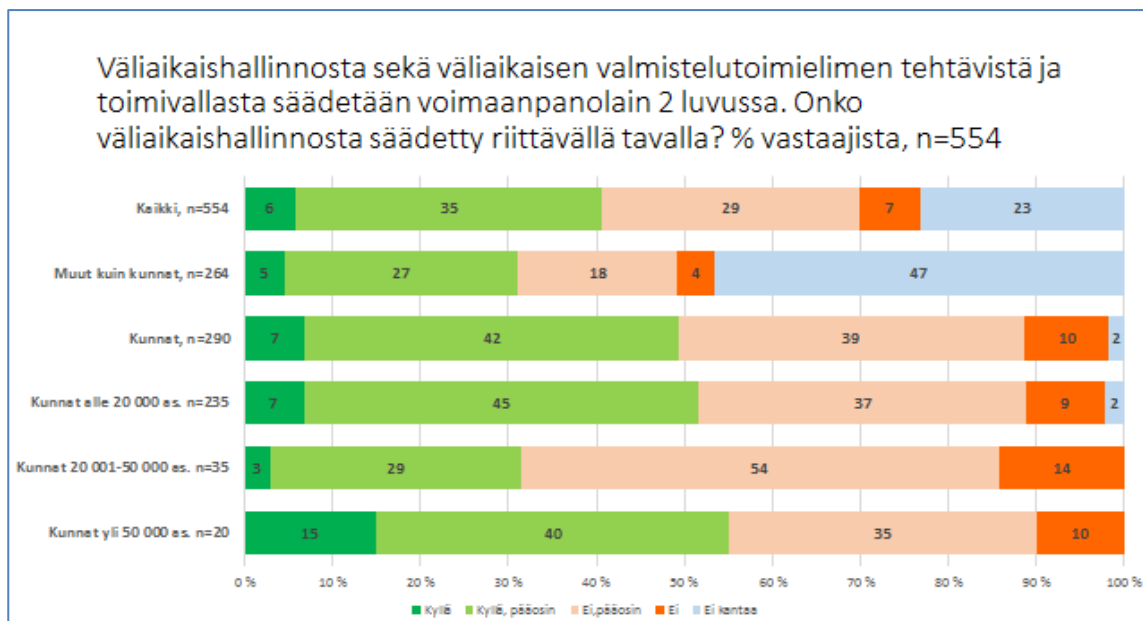
Savonlinna katsoo kuuluvansa Etelä-Savon sijasta Pohjois-Savon maakuntaan. Vaihdoista kaupunki perustelee siten, että Pohjois-Savon väestöpohja on erikoissairaanhoidon kantokyvyn osalta Etelä-Savoa parempi. Merkittävä osuus erikoissairaanhoidon ostoista ja lääkäriyhteistyöstä suuntautuu Pohjois-Savoon, minkä lisäksi lääkärinkunta kannattaa vaihdosta Pohjois-Savoon. Savonlinnan kaupunki katsoo, ettei Etelä-Savolla ole pitkäikäisiä toimintaedellytyksiä väestön vähetessä.

Pieksämäki ehdotti ensisijaisesti Etelä-Savon ja Pohjois-Savon maakuntien yhdistämistä uudessa maakuntajaossa. Kunta kuuluu Etelä-Savon sairaanhoitopiiriin ja muut sote-palvelut kunta järjestää itse. Kriteereihin liittyviä perusteita maakunnan vaihtamiselle ei varsinaisesti ole esitetty.

Aluejakoja koskevien kannanottojen yhteydessä on lisäksi huomioitava, että Päijät-Hämeen liitto on toimittanut erillisen kannanoton, jonka mukaan maakunnan liitto, kaikki maakunnan kunnat sekä Iitin kunta, joka toteuttaa sosiaali- ja terveystoimintaa yhteistyössä Päijät-Hämeen kuntien kanssa, ovat lausunnoissaan yksimielisesti esittäneet, että Päijät-Hämeen tulee kuulua eteläiseen, Helsinki-vetoiseen yhteistoiminta-alueeseen. Suuntautumista perustellaan muun muassa luontaisella asioinnilla, liikenneyhteyksillä sekä sosiaali- ja terveystoimien koulutus- ja tutkimusyhteistyöllä.

#### Väliaikaishallinto

Väliaikaishallinnosta sekä väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävistä ja toimivallasta säädetään voimaantulolain 2 luvussa. Lausuntopyynnössä kysyttiin, *onko väliaikaishallinnosta säädetty riittävällä tavalla* (Kuvio 13).



Kuvio 13. Onko väliaikaishallinnosta säädetty riittävällä tavalla? Vastaajat prosentteina.

Hieman yli puolet kaikista kysymykseen kantaa ottaneista piti väliaikaishallinnosta säätämisen tapaa riittävänä. Lähes puolet muista kuin kuntavastaajista ei ottanut kysymykseen lainkaan kantaa. Yleisesti lausunnoissa todetaan, että väliaikaisen valmistelutoimielimen tehtävät ja toimivalta on määritelty selkeästi, mutta tehtäväkokonaisuus ja lyhyt toimikausi tehtä-

vien laajuuteen nähden muodostavat haasteen. Väliaikaishallinnon järjestäminen edellyttää riittävästi päteviä virkamiehiä, mutta näiden siirtyminen kunnista, kuntayhtymistä ja valtion viranomaisista aiheuttaa resurssi- ja osaamisvajeen lähtöorganisaatioissa ja niiden palvelutoiminnassa.

Lausunnoissa tuodaan esiin, että valmisteltavat asiat ovat yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan erittäin suuria ja sellaisia, joilla on vääjäämättä poliittista merkitystä. Väliaikaisen toimielimen muodostaminen, asettaminen ja toiminta tulisi tästä syystä perustua maakunnan omaan poliittiseen ohjaukseen ja päätöksentekoon. Valmistelutoimielimelle olisi varmistettava riittävä rahoitus sen toimikauden ajaksi.

Kuntien näkemysten mukaan väliaikaisen toimielimen asemaa ja päätöksentekoa tulisi selkeyttää. Sääntelyä tulisi täsmentää siltä osin, miten väliaikaishallinnon päätösten valmistelu ja täytäntöönpano käytännössä hoidetaan. Kunnille selvitystyöstä aiheutuvat kustannukset olisi korvattava täysimääräisesti.

Sekä kuntien että muiden tahojen lausunnoissa tuodaan esiin, että valmistelutoimielimen kokoonpanon tulisi olla riittävän laaja, jotta turvataisiin edustus ja vaikutusmahdollisuudet kaikilta viranomaisilta ja muilta organisaatioilta, joiden tehtäviä siirtyy maakunnille. Kokoonpanossa tulisi huomioida myös maakunnan eri alueet, kielisuhteet ja Lapin valmistelutoimielimessä saamelaisten edustus. Valmistelutoimielimissä tulisi olla riittävästi sote-palvelujen ja ympäristöterveydenhuollon asiantuntemusta. Sosiaalihuollon näkökulmasta pelkkä erityis- huoltopiiriin edustus ei kata koko sosiaalipalvelujen laaja-alaista kenttää. Myös väliaikaishallinnon tiivis yhteys kuntiin, kuntayhtymiin ja valtion viranomaisiin tulisi turvata. Väliaikaishallinnolle tulisi säätää velvollisuus kuulla ja osallistaa valmisteluun myös alueen asukkaita sekä järjestöjen, yrittäjien ja elinkeinoelämän edustajia ja muita keskeisiä sidosryhmiä.

Kuntien lausunnoissa ehdotetaan, että valmistelutoimielimen tehtäviin ja toimivaltaan tulisi lisätä tehtäväksi perustaa yhteistoimintalain mukainen yhteistoimintaelin väliaikaishallinnon toimikaudeksi. Uudistuksen johdosta maakunnasta toiseen siirtyvien kuntien tulisi olla täysin mukana uudistuksen valmistelussa niissä maakunnissa, joihin ne ovat siirtymässä.

Lausunnoissa esitettiin väliaikaiselle valmistelutoimielimelle myös kolme vaihtoehtoista tai ehdotusta täydentävää toteuttamismallia: 1) Valtio nimeäisi kuhunkin maakuntaan projektinjohto-organisaation, joka hoitaisi väliaikaista valmistelua, kunnes maakunnat ovat organisointuneet. Tämän lisäksi olisi vielä ratkaistava poliittisen johtamisen rakenne myös väliaikaishallinnossa. 2) Maakunnan alueen kunnat päättäisivät valmistelun organisoinnista yhtäpitävin päätöksin sekä sopisivat siirtymäajan rahoituksesta. 3) Valmistelutoimielimen lisäksi olisi säädettävä, että kussakin maakunnassa väliaikaishallinnon ajan toimisi alueellinen neuvottelukunta, johon nimettäisiin edustajat tehtäviä maakunnille luovuttavilta tahoilta eli kunnista, kuntayhtymistä ja valtiolta. Lisäksi neuvottelukunnassa olisi oltava myös henkilöstön edustus.

Muiden kuin kuntien lausunnoissa ehdotetaan, että lakiehdotuksen 6 §:ää ja sen yksityiskohtaisia perusteluja tulisi tarkentaa siten, että niistä kävisi ehdotettua täsmällisemmin ilmi toimielimen jäsenten virkamiesoikeudellinen asema ja heiltä vaadittava asiantuntemus, toimielimen suhde maakunnissa tapahtuvaan uudistuksen muuhun valmisteluun sekä toimielimen mahdollisuudet palkata maakuntaan henkilöitä virka- tai työsopimussuhteeseen avustamaan toimielintä sen tehtävien hoitamisessa ja näiden henkilöiden virkamiesoikeudellinen asema.

Lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentissa sopimustoimivallan rajoituksille ehdotettuja määraikoja tulisi pidentää niin, että ne antaisivat valmisteluvastuun siirtyessä maakunnille ja niiden varsinaisille toimielimille maaliskuussa 2018 riittävästi aikaa selviytyä vuoden 2019 alkuun mennessä maakuntahallinnon käynnistämiseen liittyvistä tehtävistä ja että säännöksessä tarkoitetut sopimukset mahdollistaisivat sen, että maakunnat voisivat jatkaa sopimusten voimassa oloa määräaikaaisesti ilman uusia hankinta- tai sopimusmenettelyjä. Voimaannolaki- ehdotuksen 7 §:n 4 momentin perusteluja tulisi täsmentää siten, että valmistelutoimielin

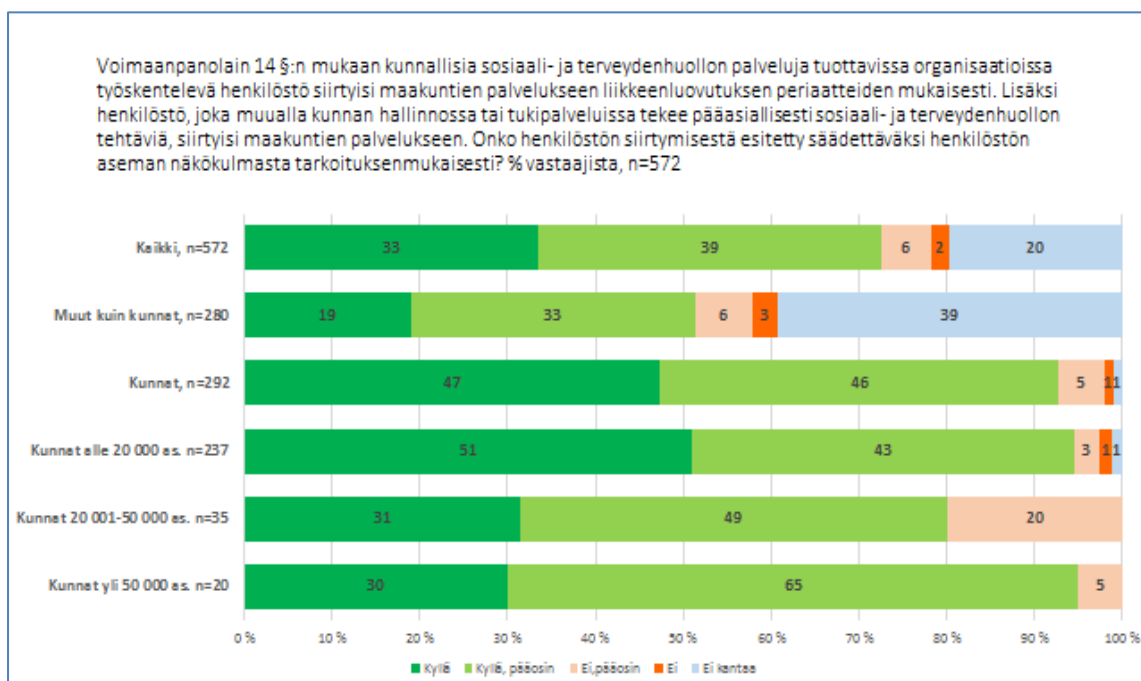
voisi tarvittaessa päätöksenteon ja vastuiden selkiyttämiseksi vahvistaa itselleen työjärjestyksen, koska maakunnalla ei vielä tässä vaiheessa ole hallintosääntöä.

Lakiehdotuksen 7 §:n 4 momentin ja 44 §:n 1 momentin muutoksenhakua koskevaa sääntelyä tulisi täsmentää oikaisuvaatimuksen käyttömahdollisuuden osalta. Lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentin sääntelystä tulisi ilmetä kenen toimivaltaan kuuluu päättää valtion avustuksen myöntämisestä.

Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, mahdollistaako ehdotettu sääntely riittävän osaamisen hankinnan ja käytettävissä olon väliaikaisten valmistelutoimielinten aloittaessaan työtään. Lisäksi olisi selvitettävä, antaako ehdotettu sääntely valtiolle riittävät keinot ohjata väliaikaishallinnon toimintaa. Lakiehdotuksessa jää myös epäselväksi, mitä väliaikaishallintovaihe käytännössä tarkoittaa henkilöstön kannalta. Esityksessä olisi lisäksi selvennettävä, miten toteutetaan yhteistoimintalain edellytykset väliaikaishallinnon osalta.

### Henkilöstön siirtyminen

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. Lausuntopyynnössä kysyttiin, *onko henkilöstön siirtymisestä esitetty säädettäväksi henkilöstön aseman näkökulmasta tarkoituksenmukaisesti* (Kuvio 14).



Kuvio 14. Onko henkilöstön siirtymisestä esitetty säädettäväksi asianmukaisesti? Vastaajat prosentteina.

Valtaosa (90 %) kysymykseen kantaa ottaneista on sitä mieltä, että henkilöstön siirtymisestä on esitetty säädettäväksi asianmukaisesti. Suuri osa muista kuin kuntavastaajista on jättänyt ottamatta kysymykseen kantaa. Myös kriittisin vastaajajoukko on tässä ryhmässä. Kielteisesti henkilöstön siirtymisjärjestelyihin suhtautuvat esimerkiksi jotkut henkilöstöjärjestöt, valtionviranomaiset, joiden tehtäviä siirtyy maakunnille sekä keskisuuret kunnat. Monet lausunnot vastasivat Suomen Kuntaliiton ja Kuntatyönantajien lausuntoja.

Liikkeenluovutusta pidettiin yleisesti kannatettavana ja perusteltuna ratkaisuna. Ongelmalliseksi katsottiin tukipalveluhenkilöstön siirtymisessä rajaus, jonka mukaan henkilöstö siirtyy, mikäli henkilön tehtävistä vähintään puolet kohdistuu siirtyvien tehtävien tukitehtäviin. Kat-

sottiin, että edellä mainittu voi johtaa epätarkoituksenmukaisiin lopputuloksiin. Yleisesti katsottiin, että luovutuksensaajan ja luovuttajan pitäisi voida sopia toisinkin. Pidettiin tärkeänä, että myös kunnille jää riittävästi tukipalveluhenkilöstöä, jotta kunnat pystyvät selviytymään tehtävistään jatkossakin. Pelastustoimen osalta katsottiin, että pelastustoimen henkilöstön tulisi siirtyä maakuntiin, ei yhteistyöalueille.

Ongelmalliseksi katsottiin myös tukipalveluhenkilöstön siirtymisen rajaaminen vain kuntien palveluksissa oleviin. Lisäksi ehdotettiin, että laissa pitäisi säätää tehtävien tarkasteluajankohta, jonka ehdotettiin olevan 31.12.2016. Tämän ajankohdan jälkeiset muutokset arvioitaisiin erikseen, mikä estäisi spekulatiiviset tehtävien siirrot. Jonkin verran otettiin kantaa myös siihen, että siirtymäajan tulisi olla pidempi kuin vuoden 2020 loppuun.

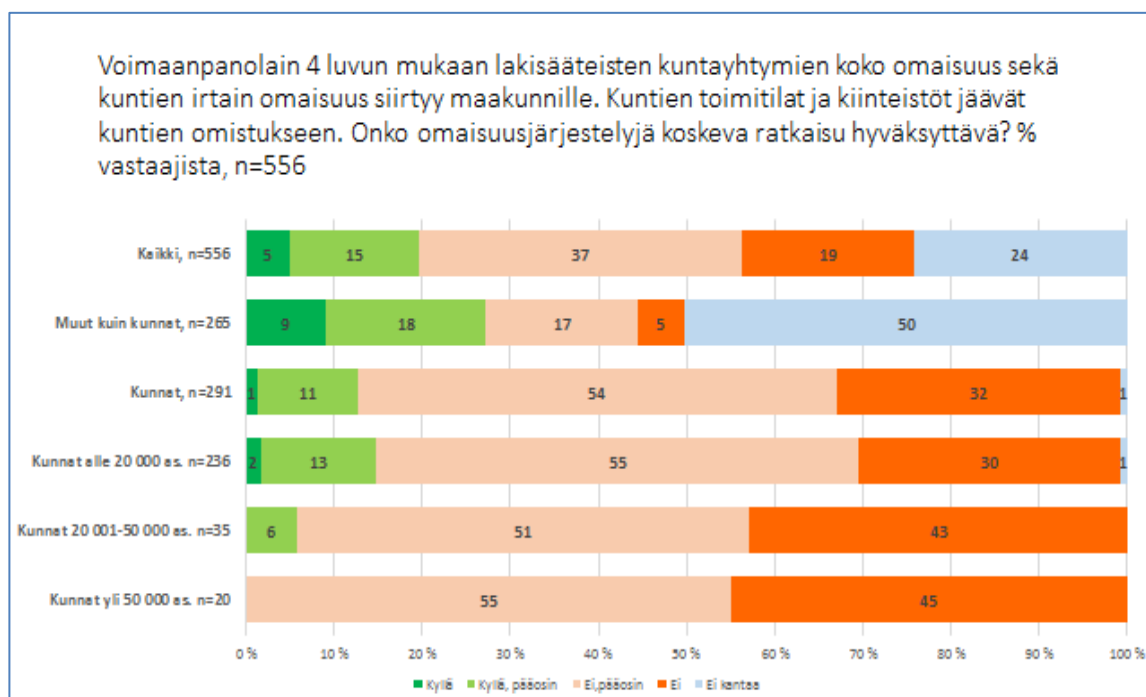
Sikäli kun asiaan otettiin kantaa, voimaannolain 16 §:ssä esitettyä yhteistoimintaa väliaikashallinnon aikana esitettiin täydennettäväksi 2 momentilla, jonka mukaan väliaikashallinnon tulee käsitellä henkilöstön edustajien kanssa lain 7 §:n mukaiset valmistelutoimielimen tehtäviin ja toimivaltaan kuuluvat asiat yhteistoimintalain mukaisesti yhteistoimintaelimessä siinä laajuudessa, mitä yhteistoimintalaissa edellytetään.

Yksittäisissä lausunnoissa esitettiin myös, että erikseen olisi turvattava myös kuntien yrityksiltä ostaman ostopalveluyrityksissä työskentelevän henkilöstön asema ja yhteistoiminta-alueiden jäsenkuntien tukipalveluhenkilöstön asema tulisi täsmentää. Lisäksi yksittäisissä lausunnoissa huomioitiin, että laista puuttuu määräys, mitä palvelussuhteen ehtoja verrataan jatkoluovutuksessa. Laissa tulisi säätää tarkasti henkilöstöä koskevista asioista.

Lisäksi lausunnoissa otettiin jonkin verran kantaa toisen vaiheen uudistuksen asioihin, kuten valtiolta maakuntiin siirtyvän henkilöstön asemaan.

#### *Omaisuusjärjestelyt*

Voimaannolain 4 luvun mukaan lakisääteisten kuntayhtymien koko omaisuus sekä kuntien irtain omaisuus siirtyy maakunnille. Kuntien toimitilat ja kiinteistöt jäävät kuntien omistukseen. Lausuntopyyntöissä kysyttiin, *onko omaisuusjärjestelyjä koskeva ratkaisu hyväksyttävä?* (Kuvio 15).



Kuvio 15. Onko omaisuusjärjestelyjä koskeva ratkaisu hyväksyttävä?

Enemmistö lausunnonantajista (76 %) ei pidä omaisuusjärjestelyjä esitetyllä tavalla hyväksyttävänä. Varsinkin kunnat suhtautuvat esitykseen kielteisesti Suomen Kuntaliiton lausuntoa

mukailten. Vielä Kuntaliitonkin kantaa kriittisemmin esitykseen suhtautuvat asukasluvultaan suurimmat kaupungit. Kuntien ohella myös monet sairaanhoitopiirit, maakuntien liitot ja muut kuntayhtymät katsovat lausunnoissaan, ettei esitettyä järjestelyä voida pitää hyväksyttävänä. Muut kuin kunnat tai kuntayhtymät sen sijaan asennoituvat esitykseen pääosin neutraalisti ja osa pitää sitä täysin hyväksyttävänä. Puolet muista kuin kuntavastaajista ei ottanut kysymykseen lainkaan kantaa.

Useissa kuntien lausunnoissa vedotaan perustuslain takaamaan omaisuuden suojan periaatteen, jonka mukaan jokaisen, siis myös kuntien, omaisuus on turvattu eikä sitä tulisi siirtää korvauksetta maakunnille. Erityisesti asukasluvultaan suurimmat kaupungit katsovat, että kuntien tulee saada siirtyvästä omaisuudesta käypään arvoon perustuva korvaus. Lisäksi esitetään näkemyksiä, että kaiken sosiaali- ja terveydenhuollon omaisuuden ja toimitilojen tulee siirtyä maakunnille, kuitenkin niin, että maapohjat jäävät edelleen kuntien omistukseen.

Kuntaliitto ja pääosa kunnista katsovat, että sosiaali- ja terveydenhuollon kiinteistöomaisuuteen liittyvät riskit tulee järjestelyssä kohdentaa pääosin sille osapuolelle (maakunta, perustettava maakuntien toimitilayhtiö), joka omilla toimillaan pystyy vaikuttamaan kiinteistöjen käyttötärpeeseen. Uudistukseen liittyvillä omaisuusjärjestelyillä ei saa vaarantaa kuntien mahdollisuuksia vastata niille jäävien palvelujen järjestämisestä ja rahoittamisesta rahoitusperiaatteen mukaisesti. Siirtymäkauden jälkeen mahdollisesti tyhjilleen tai vajaakäytölle jäävistä kiinteistöistä ei saa aiheutua kunnille taloudellisia vaikeuksia. Mahdolliset taloudelliset vaikutukset on korvattava kunnille täysimääräisesti esimerkiksi kohdennettujen avustusten muodossa. Mikäli maakunnat vuokraavat kuntien kiinteistöt, tulisi vuokrien vastata käypää arvoa tai markkinavuokraa.

Lausunnoissa pidetään ongelmallisena, että esityksessä ei ole huomioitu arvonlisäveroon liittyviä kysymyksiä. Tosiasiassa kuitenkin arvonlisäveroa koskeva osuus on ollut lausunnoilla muuta esitystä lyhyemmällä lausuntoajalla ja sitä koskeva osuus annetaan eduskunnalle samalla hallituksen esityksellä. Varainsiirtoveron osalta todetaan, että uudistuksen seurauksena ei saa syntyä tilanteita, joissa varainsiirtoverotus aiheuttaa kunnille lisäkustannuksia kiinteistöomaisuuden muutoin tarpeellisissa uudelleen järjestelyissä.

Lausunnoissa nousee esille myös työterveyshuolto. Kuntien omistamien työterveyshuollon yhtiöiden omistuksen siirtymistä maakunnille ei pidetä hyväksyttävänä. Lisäksi nostetaan esille maakunnalliset palvelukeskukset. Maakunnallisia palvelukeskuksia koskevat säännökset vaaditaan poistettavaksi kokonaan niin, että niiden mahdollinen perustaminen jäisi maakuntien päätösvalan varaan.

Mikäli lausunnonantajat eivät pitäneet esitettyä tapaa omaisuusjärjestelyjen toteuttamiseksi tarkoituksenmukaisena, heitä pyydettiin tuomaan esiin, *miten omaisuusjärjestelyt pitäisi toteuttaa*. Niin kunnat, sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymät, maakuntien liitot kuin jotkut järjestötkin ehdottivat vaihtoehtoisia keinoja omaisuusjärjestelyjen toteuttamiseksi.

Enemmistö lausunnonantajista esittää omaisuusjärjestelyjen toteuttamista Suomen Kuntaliiton lausunnossa esitetyin tavoin. Kuntaliiton esityksen mukaan siirtymäkauden vuokrajakson tulee olla vähintään 5 vuotta. Kuntayhtymien maapohjien ja alueiden tulisi jäädä kuntayhtymien/jäsenkuntien omistukseen. Mikäli edetään lakiesityksen mukaisesti, kuntayhtymien maapohjaa tulee siirtää vain sote-toiminnan edellyttämä määrä. Mahdolliset omaisuusjärjestelyjen taloudelliset vaikutukset tulisi korvata kunnille täysimääräisesti esim. kohdennettujen avustusten muodossa. Avustusten rahoitusta ei saa toteuttaa vähentämällä kaikkien kuntien yleistä valtionosuutta.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan kunnat joutuvat uudistuksen seurauksena siirtämään kiinteistöjään omistamiinsa yhtiöihin kuntalain yhtiöittämisvelvoitteen perusteella. Voimaantulolakiin tulisikin sisällyttää kuntien kiinteistöomaisuuden osalta vastaavat varainsiirtoverovapautta koskevat säännökset, joilla varmistettaisiin, ettei kunnille tai niiden yhtiöille synny varainsiirtoveroseuraamuksia siirrettäessä vuokrattavia kiinteistöjä velkoineen kunnallisiin yhtiöihin. Uudistuksen seurauksena kunnille syntyvät arvonlisäverokustannukset on huomioi-

tava rahoituslaskelmissa. Siltä osin, kun kustannukset liittyvät maakunnille tai niiden yhtiöille vuokrattaviin kiinteistöihin on kustannukset huomioitava kiinteistöjen vuokratasa määriteltäessä.

Kuntaliitto katsoo myös, että omaisuusjärjestelyt olisi mahdollista toteuttaa esimerkiksi siirtämällä kaikki sote-kiinteistöt maakuntien omistamaan toimitilayhtiöön käyvällä tai muulla erikseen sovittavalla arvolla. Lunastuskorvaus olisi mahdollista rahoittaa esimerkiksi osittain kunnan tai kuntayhtymän maakunnalle antamalla ja valtion takaamalla lainalla. Toisena vaihtoehtona esitetään kuntien ja maakuntien yhteisesti omistamien toimitilayhtiöiden perustamista, jolloin osa sote-kiinteistöjen luovutushinnasta suoritettaisiin kunnille kiinteistöyhtiöiden osakkeina.

Asukasmäärältään suurimpien kuntien lausunnoissa esitetään, että omaisuudesta maksetaan kunnille käypään arvoon perustuva lunastuskorvaus. Lausunnoissa nostetaan esille myös malli, jossa omaisuuden arvonmääritys perustuisi valtioneuvoston asetukseen ja jossa maakunta tai toimitilayhtiö jäisi siirtymäajaksi velkaa kunnille. Kuntien puolestaan tulisi sitoutua käyttämään saamansa kauppahinta lainakantansa pienentämiseen tai lakisääteisiin tehtäviinsä liittyvien välttämättömien investointien omarahoitukseen. Tässäkin vaihtoehdossa maapohjat jäisivät kuntien omistukseen.

Työterveyshuollon osalta lausunnoissa esitetään näkemyksiä, että voimaanpanolain säännösten tulisi sallia kunnan omistus työterveyshuollon palveluita tuottavaan yhtiöön. Työterveyshuollon kunnalliset yhtiöt nähdään myös kunnan elinvoimaan liittyvänä tekijänä. Lausunnoissa nostetaan esille myös kilpailuneutraliteetti. Tiloja ja laitteita ei tulisi monopolisoida vain julkisen sektorin yhtiöille, jotka kilpailevat yksityisten yritysten kanssa. Lakiehdotuksen 28 §:n perusteella annettava valtioneuvoston päätös puolestaan ei saisi välillisestikään koitua maakunnan omistaman tuottajan eduksi, ellei sama etu ole myös muiden tuottajien saatavilla.

Lausunnoissa nostetaan esille myös sopimusten ja velkojen siirtyminen sekä erityisesti näihin liittyvät aikataulut, joita pidetään tarvittavien selvitysten osalta liian tiukkoina. Lisäksi katsotaan, että velkojen suojaan liittyen voimaanpanolain säännökset vaativat täsmentämistä.

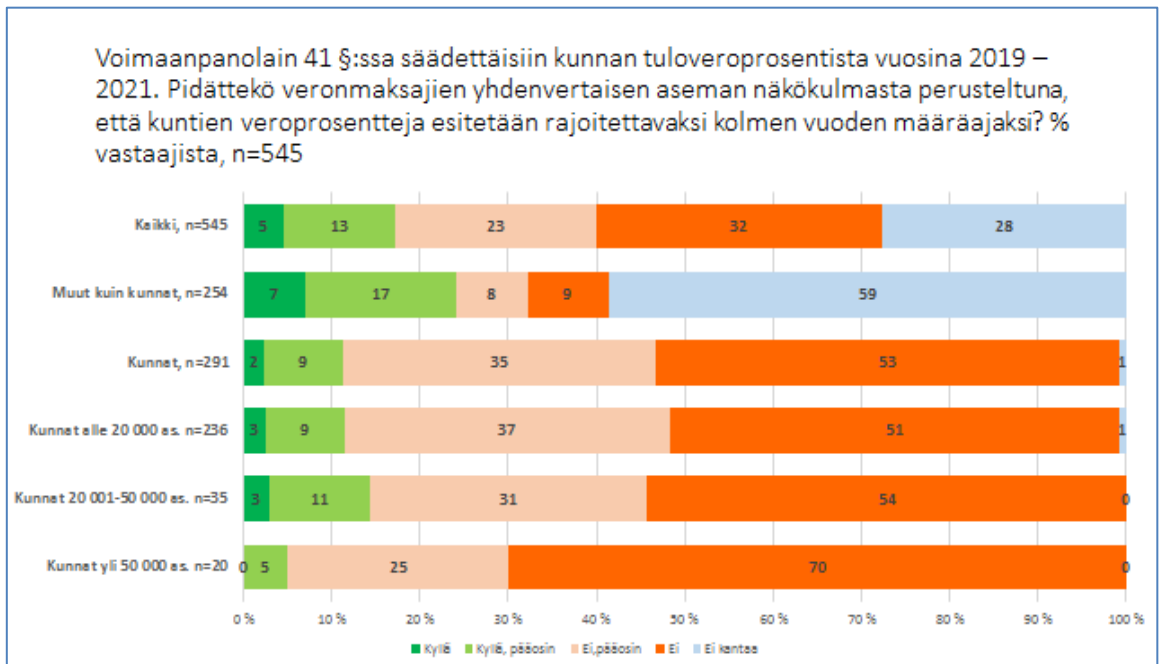
#### *Kuntien tuloveroprosenttien rajoittaminen*

Voimaanpanolain 41 §:ssä säädettäisiin kunnan tuloveroprosentista vuosina 2019–2021. Lausuntopyyntöissä kysyttiin, *pitävätkö lausunnonantajat veronmaksajien yhdenvertaisen aseman näkökulmasta perusteltuna, että kuntien tuloveroprosentteja esitetään rajoitettavaksi kolmen vuoden määräajaksi* (Kuvio 16).

Enemmistö lausunnonantajista, 75 prosenttia kaikista kysymykseen kantaa ottaneista, ei pidä kuntien tuloveroprosentin rajoittamista esitetyllä tavalla perusteltuna. Varsinkin kunnat suhtautuvat esitykseen kielteisesti. Erityisen kriittisesti esitykseen suhtautuvat asukasluvultaan suurimmat kaupungit, joista 95 prosenttia ei tue veroprosenttien rajoittamista. Kuntien ohella myös monet sairaanhoitopiirit, maakuntien liitot ja muut kuntayhtymät katsovat lausunnoissaan, ettei esitetylle rajoitukselle ole perusteita tai tarvetta. Suuri osa muista kuin kuntavastajista ei ottanut kysymykseen kantaa. Monet palkansaajajärjestöt, elinkeinoelämän etujärjestöt ja tutkimuslaitokset katsovat kuntien tuloveroprosentin rajoittamisen siirtymäkauden aikana kuitenkin perustelluksi ja tarpeelliseksi.

Valtaosa kunnista yhtyy Suomen Kuntaliiton lausuntoon ja katsoo, että kunnan oikeus päättää veroprosentistaan kuuluu perustuslaissa turvattuun kunnalliseen itsehallinnon ytimeen, eikä esitettyä rajoitusta siten voida pitää hyväksyttävänä. Näin ollen kunnat ja Suomen kuntaliitto eivät ole tarkastelleen kysymystä lähtökohtaisesti veronmaksajien yhdenvertaisen aseman näkökulmasta, vaan kunnan itsehallinnollisen aseman ja taloudellisen liikkumavaran näkökulmasta.





Kuvio 16. Pidätkö perusteltuna, että kuntien tuloveroprosentteja esitetään rajoitettavaksi kolmen vuoden määräajaksi? Vastajat prosentteina.

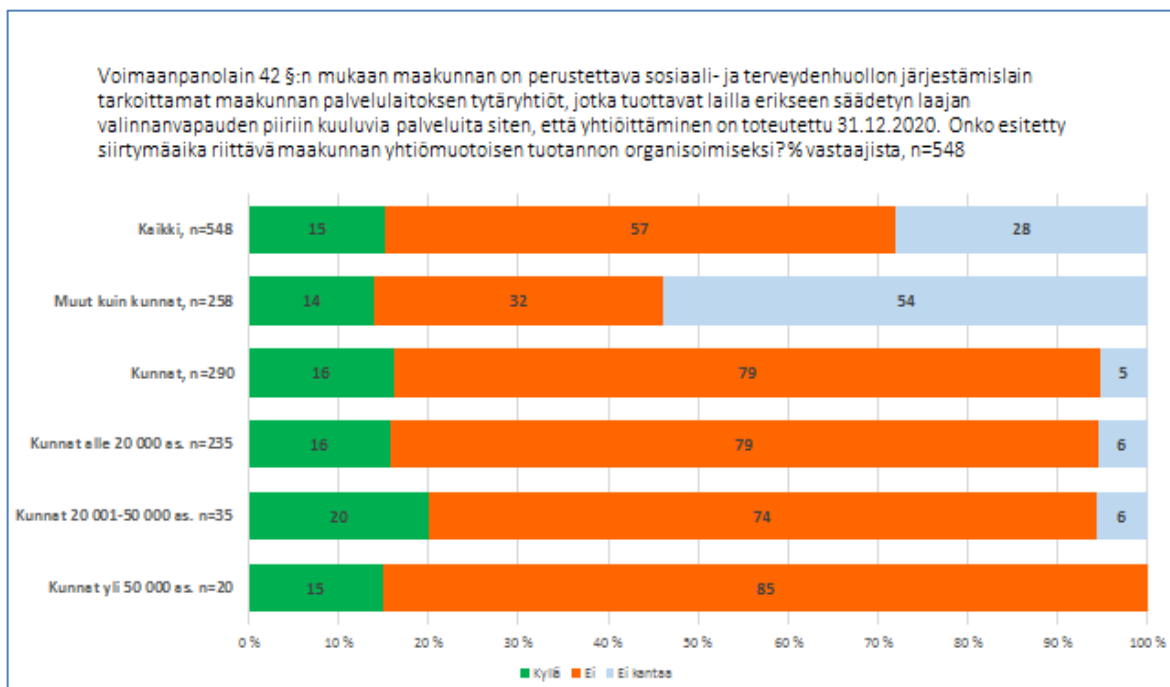
Kunnat huomauttavat, että tarve tuloveroprosentin nostosta saatavaan lisätuottoon vuosina 2019–2021 voi johtua myös muista tekijöistä kuin sote- ja maakuntauudistuksesta. Esityksen katsotaankin supistavan kuntien taloudellista liikkumavaraa jäljelle jäävien tehtävien osalta, mikä aiheuttaa ongelmia erityisesti kasvukunnille. Kunnan korostavat lausunnoissaan, että verotusoikeuteen puuttuminen merkitsee myös väistämättä riskiä, että kunnille myönnettyjen lainojen korkomarginaali nousee voimakkaasti ja vaikeuttaisi mahdollisesti myös uusien lainojen saatavuutta. Useat kunnat katsovat esitetyn rajoituksen lähtökohtaisesti tarpeettomaksi, koska kunnat eivät korota tuloveroprosenttia perusteettomasti, ja koska kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään esitetyn järjestelmämuutoksen tasauksen myötä sote- ja maakuntauudistuksesta ei pitäisi aiheutua kunnille merkittävää veronkorotuspainetta. Monet kunnat katsovat kuntien tuloveroprosentin rajoittamisen olevan myös ristiriidassa hallituksen esittämien tavoitteiden kanssa. Vaarana on, että kunnat nostavat varmuuden vuoksi tarpeettomasti veroprosenttejaan vuodeksi 2018. Siirtymäkauden aikana vaarana on puolestaan kuntien lainakannan kasvu.

Jos kunnan päätösvaltaa päättää veroprosentistaan kaikesta huolimatta rajoitettaisiin, tulisi kunnan oikeus poiketa rajoituksesta kuntien näkemyksen mukaan sitoa maksuvalmiuden turvaamisen sijasta siihen, että veroprosentin korottaminen on välttämätöntä kunnan toiminnan rahoituksen turvaamiseksi. Poikkeussäännöstä pitäisi olla mahdollista soveltaa myös kuntien päättäessä tuloveroprosentistaan vuodelle 2019. Tämäkään ei kuitenkaan poistaisi riskiä, että kuntien velanhoidokustannukset kasvavat tuloveroprosentin rajoittamisen seurauksena.

Ne lausunnonantajat, jotka pitävät kuntien tuloveroprosentin rajoittamista esitetyllä tavalla perusteltuna, perustelevat näkemystään ennen kaikkea sillä, että menettelyllä estetään kokonaisveroasteen nousu ja työn verotuksen kiristyminen uudistuksen yhteydessä sekä turvataan veronmaksajien yhdenvertainen asema. Esitetyn poikkeussäännöksen katsotaan myös turvaavan riittävällä tavalla kuntien talouden liikkumavaran. Osa esitystä perusteltuna pitävistä lausunnonantajista katsoo lisäksi, että kuntien tuloveroprosentin rajoittamista koskevan sääntelyn tulisi olla esitettyä tiukempaa ja tulisi jatkaa esitettyä pidempään, esimerkiksi viiden vuoden ajan eli vuoteen 2024 asti.

### Yhtiöittämisen siirtymäaika

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. Lausuntopyyntöissä kysyttiin, onko esitetty siirtymäaika riittävä maakunnan yhtiömuotoisen tuotannon organisoimiseksi (Kuvio 17).



Kuvio 17. Onko yhtiöittämiselle esitetty siirtymäaika riittävä maakunnan yhtiömuotoisen toiminnan organisoimiseksi? Prosenttia vastaajista.

Kaikista kysymykseen kantaa ottaneista 79 prosenttia ei pidä yhtiöittämisen siirtymäaikaa riittävänä. Erityisen kriittisesti kysymykseen suhtautuvat yli 50 000 asukkaan kunnat, joista 85 prosenttia ei pidä siirtymäaikaa riittävänä. Yli puolet muista kuin kuntavastaajista ei ottanut kysymykseen lainkaan kantaa, mutta suhteessa kysymykseen kantaa ottaneiden määrään muut kuin kunnat suhtautuivat yhtiöittämisen siirtymäaikaan huomattavasti kuntia myönteisemmin.

Kielteisesti kysymykseen vastanneet kannattivat Kuntaliiton esittämää siirtymäaikaa vuoden 2022 loppuun saakka tai viiden vuoden siirtymäaikaa. Kyseessä katsottiin olevan niin suuri toimintojen muutos, että liiketaloudellisesti kannattavien yritysten perustaminen vaatii pidemmän ja joustavamman siirtymäajan sekä siirtymäaikaan pitää sijoittaa myös velvoitteet liiketoimintasuunnittelun toteuttamisesta sekä liiketoimintaosaamisen osoittamisesta. Kunnat viittasivat yhtiöittämiskokemuksiinsa ja esittivät sen merkittävän palvelujen tuotteistusta, toimintatapojen uudistamista sekä henkilöstön merkittävää muutuskoulutusta ja tehtävämuutoksia. Tähän nähden ne pitivät esitettyä siirtymäaikaa lyhyenä varsinkin, kun yhtiöiden tulee pärjätä kilpailussa yksityisten markkinoilla jo toimivien yritysten kanssa. Yrityksillä katsottiin olevan tuotteistuksessa ja palvelutoiminnassaan vuosien etumatka kuntien toimintaan, minkä vuoksi kunnallistaustaisten yhtiöiden katsottiin olevan auttamatta altavastaajia avoimessa kilpailussa. Lisäksi kunnat viittasivat käytännön toteutuksen ongelmiin. Esimerkiksi toimivien tietojärjestelmäratkaisujen etsiminen ja käyttöönotto katsottiin vaativan enemmän aikaa. Nyt käytössä on lukuisia erilaisia järjestelmiä, jotka eivät ole siirtymäaikana yhteen sovitettavissa.

EK ja FK vastasivat, että ehdotettu siirtymäaika on riittävä ja maakuntien palvelutuotannon yhtiöittämisen tulee toteutettu 31.12.2020 mennessä. FK katsoi avovastauksessa siirtymäajan olevan liian pitkä. Suomen Sairaankuljetusliitto, Lääkäripalveluyritykset ry ja Lääkäriliitto

katsoivat, että siirtymäaika on liian pitkä. Nämä esittivät myös, että kunnat voisivat ryhtyä suunnittelemaan yhtiöittämistä ja siten yhtiöittämiseen olisi riittävä siirtymäaika.

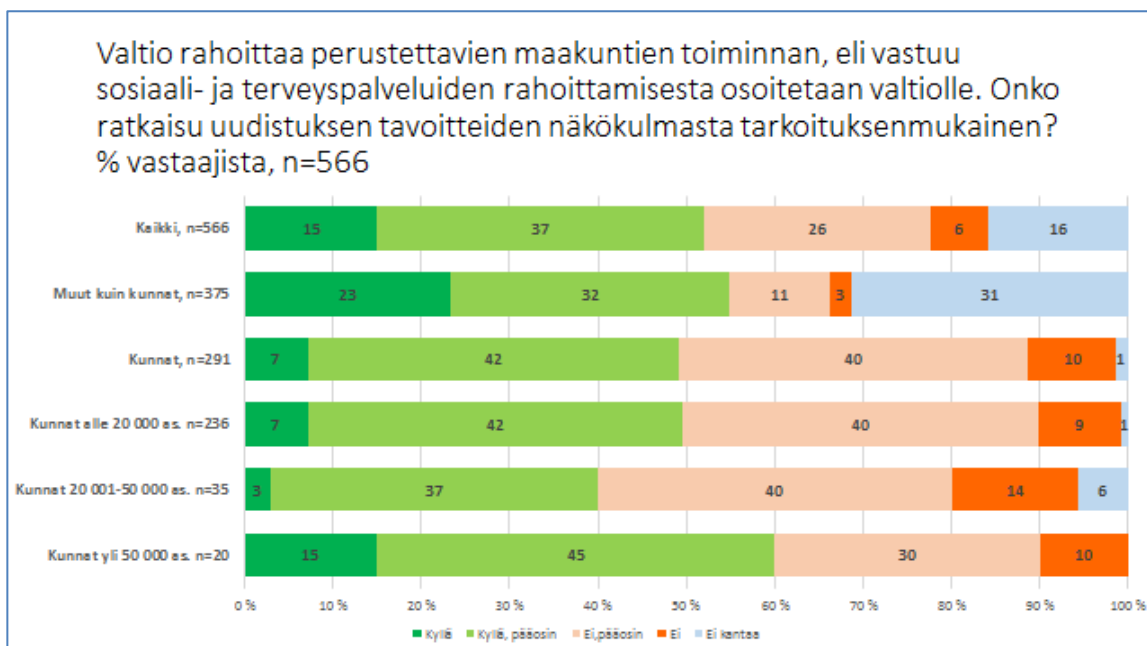
Myönteisesti kysymykseen vastanneet katsoivat yleisesti myös, että määräaika on tiukka. Myönteisesti siirtymäajan riittävyteen suhtautuneista kunnista esittivät, että säädöksessä esitetty yhtiöittäminen vuoden 2020 loppuun mennessä on tarkoituksenmukainen edellyttäen, että yhtiöittämisen periaatteet on määritelty vuoden 2018 aikana.

Vastauksissa esitettiin myös yleisesti, että yhtiöittämisvelvollisuuden siirtymäaikaan on vaikea ottaa kantaa, kun valinnanvapauden piiriin siirrettäviä tehtäviä ei ole vielä tarkkaan määritelty. Lisäksi tuotiin esiin, ettei markkinoita ole luotavissa kaikkialle ja tulisi siten välttää liian tiukkaa määrittelyä, mitä tulee yhtiöittämään. Vastauksissa esitettiin kytkös omaisuusjärjestelyjen siirtymäaikaan ja kiinteistörisktiin sekä maakunnan ohjausjärjestelmän kehittämiseen. Avovastauksissa esitettiin myös luopumista yhtiöittämisestä ja kuntien mahdollisuutta tuottaa sote-palveluja.

## 5.5 NÄKÖKULMIA MAAKUNTIEN RAHOITUSLAISTA

### Maakuntien valtion rahoitus

Valtio rahoittaa perustettavien maakuntien toiminnan eli vastuu sosiaali- ja terveystalouden rahoittamisesta osoitetaan valtiolle. Lausuntopyyntöä kysyttiin, onko ratkaisu uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen (Kuvio 18).



Kuvio 18. Valtio rahoittaa maakuntien toiminnan. Onko ratkaisu uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?

Kaikista kysymykseen kantaa ottaneista 62 prosenttia pitää valtion rahoitusta tarkoituksenmukaisena uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta. Muista kuin kunnista joka kolmas ei ole ottanut kysymykseen kantaa. Kunnat suhtautuvat valtion rahoitukseen hieman muita vastaajia kriittisemmin. Muista vastaajista myönteisesti kysymykseen suhtautuvat esimerkiksi monet kuntayhtymät, ministeriöt sekä sosiaali- ja terveystalouden tuottajajärjestöt.

Vastaajan suhtautumisesta riippumatta vastauksia perusteltiin varsin yhdenmukaisin argumentein. Valtaosa lausunnonantajista arvioi, että maakunnilla tulisi olla verotusoikeus. Kysymystä tarkasteltiin erityisesti maakunnan itsehallinnon näkökulmasta. Aidon itsehallinnon katsottiin edellyttävän sekä valtion ohjauksen kaventamista että maakunnan verotusoikeuden käyttöönottoa, jonka tulisi toteutua uudistuksen myöhemmässä vaiheessa. Useat valtion rahoituksen myönteisesti suhtautuneista ja lähes kaikki siihen kielteisesti suhtautuneista vastaajista arvioivat valtion rahoituksen maakunnan lähes ainoana tulonlähteenä erittäin ongelmalliseksi maakunnan itsehallinnon kannalta. Useat vastaajat toivat tähän liittyen ongelmallisina esiin maakuntatalouden kapean liikkumavaran, maakuntien rajoitetun lainanotto-oikeuden sekä valtion yksityiskohtaisen ja tiukan ohjauksen. Muutamat kaikista vastaajat pitivät kuitenkin tarkoituksenmukaisena, ettei maakunnille anneta verotusoikeutta. Monet vastaajat painottivat maakuntien ja valtion välisen aidon keskusteluyhteyden luomisen tärkeyttä.

Suuri osa vastaajista nosti esiin valtion ohjauksen, jota pidetään perusteltuna kansallisten sosiaali- ja terveystalouden tavoitteiden saavuttamisen, asiakkaiden yhdenvertaisuuden turvaamisen ja sote-rahoitusjärjestelmän yksinkertaistamisen kannalta. Useat lausujat painottivat, että rahoituksen on oltava riittävää sekä sote-palvelujen järjestämiseen ja kehittämiseen. Monet lausujat ilmaisivat huolta asiakasmaksuista, joihin arvioitiin maakuntien oman rahoituksen

tusosuuden puuttumisen takia kohdistuvan korotuspaineita. Lisäksi monet lausunnonantajat painottivat yleiskatteellisen rahoituksen tärkeyttä, jonka turvin maakunnalla tulee olla oikeus päättää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategiasta ja -rakenteesta.

Valtion rahoitukseen myönteisesti suhtautuneet lausijat nostivat esiin tavoitteen sote-kustannusten kasvun hillintään, jonka saavuttamisen arvioitiin onnistuvan paremmin valtion rahoituksella ja ohjauksella. Lisäksi valtion rahoituksen arvioitiin lisäävän maakunnan kustannusten hallintaa ja rahoituksen ennustettavuutta. Valtion rahoitus arvioitiin perustelluksi myös uudistuksen toteuttamiseksi esitetyssä aikataulussa ja toimeenpanon alkuvuosina. Useat esitykseen kriittisesti suhtautuneista lausujista ilmaisivat huolta sosiaali- ja terveyserojen kaventamista ja asiakkaiden yhdenvertaisuutta koskevien tavoitteiden toteutumisesta, kun rahoitukselle on asetettu kustannusten kasvun hillinnän tavoite.

Useat valtion rahoitukseen myönteisesti suhtautuneista lausujista arvioivat uuden rahoitusmallin kannustavan maakuntia toiminnan tehostamiseen, toisaalta tästä esitettiin myös epäilyksiä. Monet lausijat nostivat esiin huolen paineista kohottaa kunnallisveroja. Muutamat pitivät maakuntien tarveperusteista sote-rahoitusta hyvänä, mutta jotkut muut katsoivat, että valtion rahoituksen tulisi perustua maakunnan väestörakenteeseen.

Monet valtion rahoitukseen kriittisesti suhtautuneista lausujista arvioivat sote-palvelujen järjestäjän ja tuottajan erottamisen johtavan kustannusten hallinnan ongelmiin, toisaalta tästä esitettiin jonkin verran myös päinvastaisia arvioita. Muutamat vastaajat pitivät ongelmallisena myös, ettei rahoitus sisällä alueellisen kehittämisen kannusteita. Muutamat esitettyä rahoitusmallia epätarkoituksenmukaisena pitäneet vastaajat arvioivat rahoitusmallin johtavan jähmeään hallintointiin ja byrokratian lisääntymiseen.

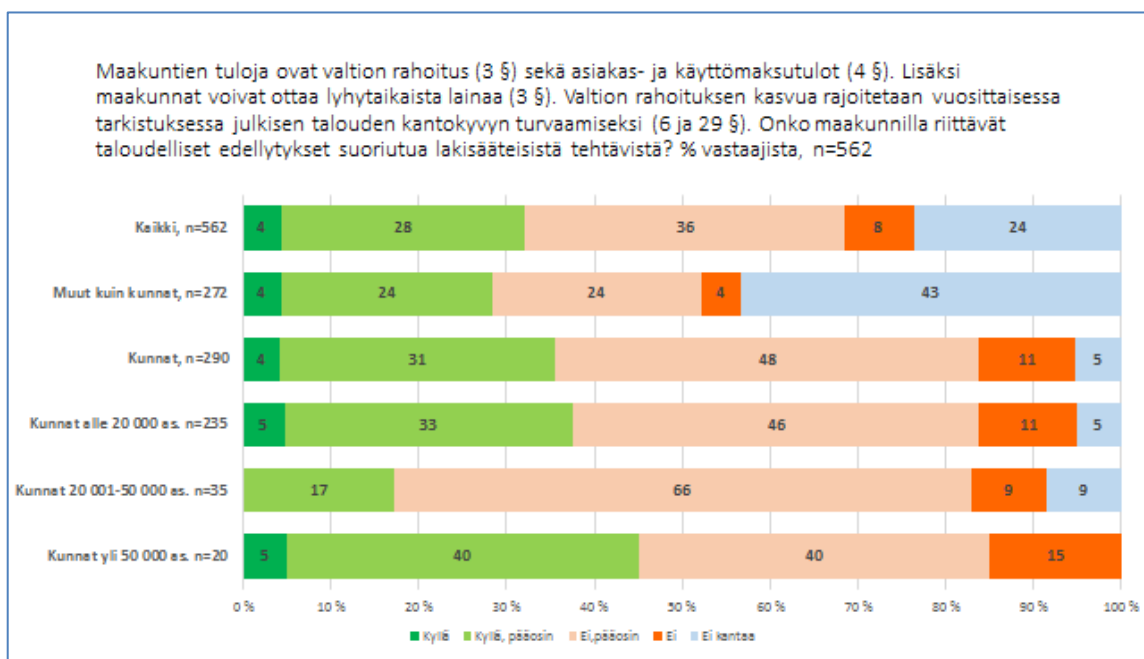
Kaikista vastaajista useat toivat esiin tarpeen osoittaa yliopistojen opetukselle ja tutkimukselle erillisrahoitus, jotta niistä aiheutuvat kustannukset eivät kohdistuisi yliopistollisille sairaaloille ja siirtyisi siten edelleen palvelujen käyttömaksuissa laskutettaviksi. Lisäksi useat kaikista vastaajista esittivät maakuntien erityispiirteinä kaksikielisyyden, saamen kielen ja saaristoisuuden huomioimista valtion rahoituksen määräytymisperusteena.

#### *Maakuntien taloudelliset edellytykset suoriutua tehtävistään*

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 §). Lausuntopyyntöissä kysyttiin, *onko maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistään* (Kuvio 19).

Kaikista kysymykseen kantaa ottaneista lausujista vain 42 prosenttia arvioi maakunnilla olevan riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistään. Kielteisimmin suhtautuivat 20 000-50 000 asukkaan kunnat, joista 75 prosenttia ei usko maakunnilla olevan taloudellisia edellytyksiä selvitä tehtävistään. Kokonaisuudessaan yli puolet kunnista arvioi, että edellytyksiä ei pääosin olisi.

Kuntatoimijoista sekä myönteisesti että kielteisesti vastanneet argumentoivat samansuuntaisilla perusteilla. Lausunnoissa nousi esiin tarve varautua muutuskustannusten, ja hitaammin taloudenhoitonsa kuntoon saavien maakuntien, rahoitukseen ja varmistaa, ettei kaikki rahoitus ohjautu soteen. Lausunnoissa todettiin, että kaikki maakunnat eivät kykene väestöllisen kantokyvynsä rajallisuuden vuoksi toimimaan tehokkaasti ja maakuntien erilainen väestöpohja, asukasrakenne ja väestötiheys tulisi huomioida, jotta kaikki maakunnat pystyvät toimimaan ko. lain tarkoittamalla tavalla tehokkaasti. Rahoitusperiaatteen kanssa ristiriitaisena pidettiin maakuntien erittäin tiukkoja alijäämän kattamisvelvoitteita ja kustannusten kasvun hillinnän rajoitinta.



Kuvio 19. Onko maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistään? Vastajat prosentteina.

Jos maakuntien tehtävät tulevat poikkeamaan olennaisesti lainvalmisteluvaiheen tilanteesta, tulisi rahoitusta tarkastella uudelleen; samoin, jos asiakasmaksulainsäädännön uudistus johtaa maakunnittaiseen maksutuottojen vaihteluun. Soten kasvavia palvelutarpeita ja kalliita hoitomenetelmiä pidettiin riskinä, samoin sitä, ettei tarvekerroin tunnista kaikkia palvelutarpeiden kasvuun ja kustannus-kasvun paineeseen vaikuttavia osatekijöitä. Valinnanvapauden lisäämisen ennakoitiin lisäävän kustannuksia.

Kielteisesti maakuntien taloudellisiin edellytyksiin suhtautuvissa lausunnoissa huomiota kiinnitettiin myös investointien rahoituksen epäselvyyteen ja maakuntien investointitalouden tarkastelun puutteeseen. Todettiin, että lainanoton rajaaminen vain lyhytaikaiseen lainanottoon ei mahdollista välttämättömien investointien rahoittamista.

Rahoituslain kriteeriä lisärahoitukselle pidettiin lakitekstissä väljästi määriteltynä. Tarve itsehallinnon vahvistamiselle ja verotusoikeudelle nousi esiin.

Kielteisesti vastanneet muut kuin kunnalliset toimijat nostivat esiin muun muassa sen, missä määrin tarveperustainen laskenta pystyy vastaamaan kunkin maakunnan tosiasialliseen rahoitustarpeeseen. Laskennassa tulee huomioiduksi vain tilastolliseen malliin sisältyvät tekijät. Huomioitta voi jäädä sellaisia tekijöitä, jotka olisivat oleellisia joidenkin maakuntien tarpeen määrittämisessä. Erityisesti väestörakenteeltaan heikommilla alueilla vaarana on rahoituksen riittämättömyys.

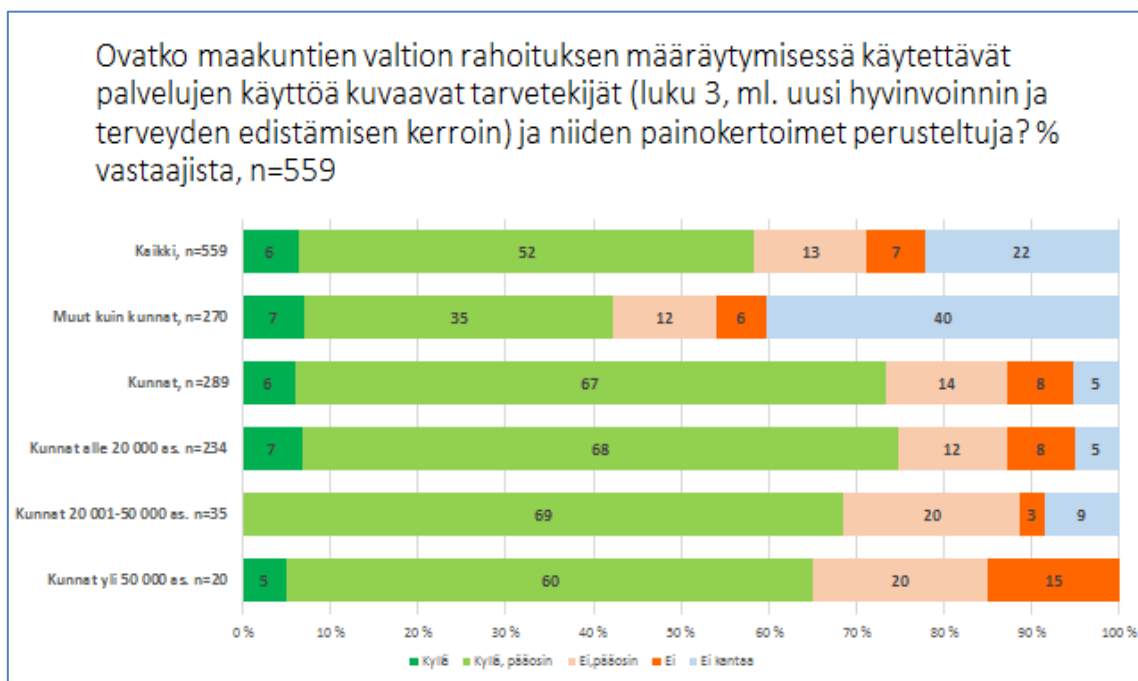
Lausunnoista nousi myös huoli asiakasmaksujen nousemisesta maakuntien taloudellisten edellytysten rajallisuuden vuoksi.

Neljännes lausujista ei ottanut kysymykseen kantaa. Näissä lausunnoissa todettiin kannanoton olevan hankalaa tai mahdotonta keskeneräisen valmistelun, riittämättömän tiedon tai merkittävien muutosten vuoksi. Maakuntia todettiin myös olevan liikaa asiantuntija-arvioon nähden.

#### *Maakuntien rahoituksen tarvetekijät ja painokertoimet*

Lausuntopyynnössä kysyttiin, *ovatko maakuntien valtion rahoituksen määräytymisessä käytettävät palvelujen käyttöä kuvaavat tarvetekijät (luku 3, ml. uusi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin) ja niiden painokertoimet perusteltuja* (Kuvio 20).

Kaikista kysymykseen kantaa ottaneista lausujista 74 prosenttia pitää tarvetekijöitä ja niiden painokertoimia vähintään pääosin perusteltuina. Kriittisimmin niihin suhtautuvat suurimmat, yli 50 000 asukkaan kaupungit, joista kolmannes ei pidä tarvetekijöitä tai niiden painokertoimia perusteltuina. Kaikista vastaajista 40 prosenttia ei osannut sanoa asiaan kantaansa.



Kuvio 20. Ovatko maakuntien rahoituksen määräytymisessä käytettävät, palvelujen käyttöä kuvaavat tarvetekijät ja niiden painokertoimet perusteltuja? Vastaajat prosentteina.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen mukana olo jakoi mielipiteitä voimakkaasti. Sen olemassa oloa ja painon lisäämistä kannatettiin sekä kyllä että ei-vastauksissa. Toisaalta tuli laajasti palautetta, että hyte-kriteerin määräytymiskriteerit ovat liian monimutkaisia eikä painoa voi ainakaan nostaa.

Useissa vastauksissa toivottiin rahoitusmallin uudelleen arviointia sitten, kun valinnanvapausmalli ja monikanavainen rahoituksen purkaminen on selvillä. Esitettiin myös huolta siitä, että mahdollinen sairausvakuutuskorvauksen siirtyminen maakuntien rahoitukseen ei välttämättä kohdistu esitetyillä kriteereillä oikein.

Esitystä täysin kannattaneiden mukaan (6 % vastaajista) on oikea suunta rahoittaa maakuntia tarveperusteisesti. Kuitenkin huomioitiin tarveperusteisen rahoituksen ongelmat ja toivottiin kriteereiden ja painojen säännöllistä kriittistä tarkastelua.

Niissä lausunnoissa, jotka olivat vastanneet kysymyksen ”pääosin kyllä” ja ”pääosin ei”, toistuivat yleisesti samat kommentit. Yleisesti oltiin huolissaan tiettyjen kuntien valtionosuusrahoituksessa käytettyjen määräytymiskriteerien puuttumisesta. Näistä nousi esiin erityisesti ruotsinkielisyyskriteeri, saaristoisuus-kriteeri, vammaiskriteeri, asukastiheyskriteerin riittämättömän paino ja saamenkielisten huomioiminen.

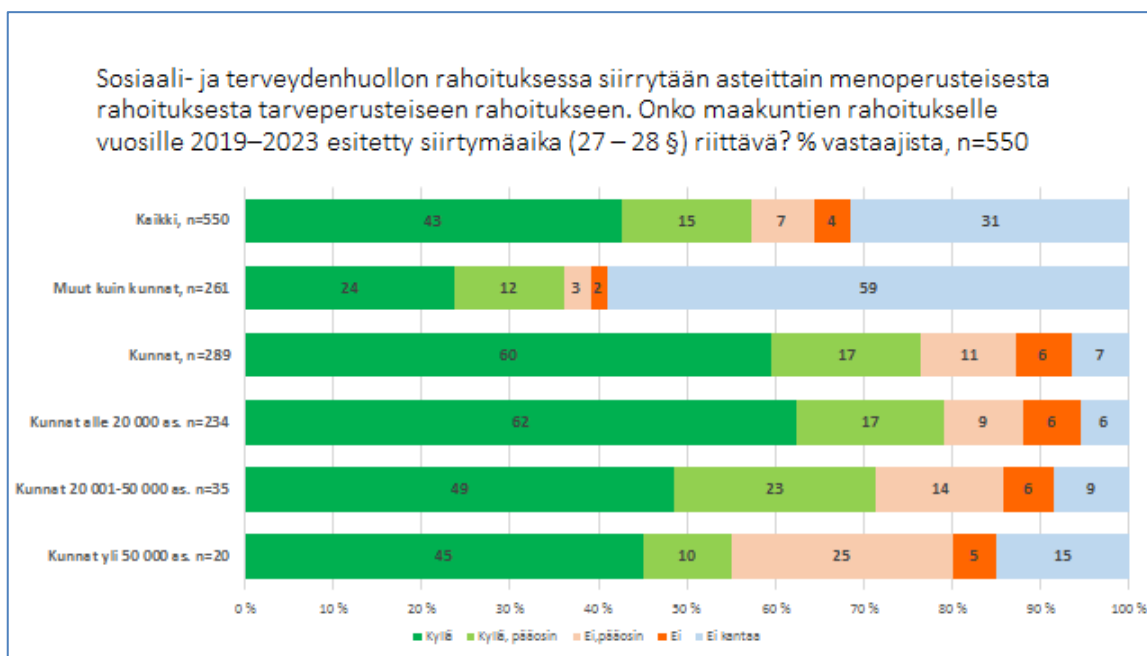
Kriittisten vastausten joukossa kommentoitiin laskentaperusteiden vaikeaselkoisuutta. Toisaalta kritisoitiin myös tarveperusteisen mallin rakennetta ja sen taustaoletuksia. Kriittisimmät vastaukset (7 % vastaajista) kiinnittivät erityistä huomiota alueellisten erityispiirteiden puuttumiseen ja tarvekriteerin liian suureen painotukseen mallissa. Ehdotettiin, että sairastavuutta ja muuta tarvetta pitäisi huomioida vähemmän ja painottaa maakunnan ikärakennetta. Kritiikkiä sai esimerkiksi kielisyyskriteerin puuttuminen, vammaisten puuttuminen, syrjäisyyden sekä pitkien etäisyyksien puuttuminen. Huolta kannettiin myös koelaskelmien mukaisista suurista vaikutuksista. Näiden huomioiden yhteydessä kysyttiin, voidaanko peruspalvelujen rahoitus turvata, jos rahoitus muuttuu niin paljon kuin ennakoidaan.

### Maakuntien rahoitusmuutosten siirtymäaika

Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksessa siirrytään asteittain menoperusteisesta rahoituksesta tarveperusteiseen rahoitukseen. Lausuntopyyntöissä kysyttiin, *onko maakuntien rahoitukselle vuosille 2019–2023 esitetty siirtymäaika (27–28 §) riittävä* (Kuvio 21).

Peräti 84 prosenttia kaikista kysymykseen kantaa ottaneista tahoista pitää siirtymäaikaan täysin tai pääosin riittävänä. Lähes suurin osa muista kuin kuntavastaajista ei ottanut asiaan kantaa. Kunnista 60 prosenttia pitää siirtymäaikaan täysin riittävänä ja 77 prosenttia vähintään pääosin riittävänä. Kriittisimmin kysymykseen suhtautuvat suurimmat, yli 50 000 asukkaan kaupungit, joista 55 prosenttia arvioi siirtymäajan vähintään pääosin riittäväksi.

Myönteisesti siirtymäaikaan suhtautuneissa lausunnoissa todettiin siirtymäajan olevan riittävä ja riittävästi porrastettu. Muutamia lausunnonantajia arvioivat siirtymäajan kannustavan vastuulliseen ja kustannustehokkaaseen toimintaan. Muutamissa vastauksissa nousi esiin, onko siirtymäaika liian pitkä. Siirtymäajan lyhentämisen arvioitiin kannustavan kustannusvaukuttavaan rakenteiden ja toimintojen kehittämiseen.



Kuvio 21. Onko maakuntien rahoitukselle esitetty siirtymäaika riittävä? Vastaajat prosentteina.

Siirtymäaikaan pääosin riittävänä pitäneet kiinnittivät huomiota siirtymäajan voittajiin ja häviöihin: siirtymäajasta kärsivät ne, joiden menot ovat tarveperusteiseen tasoon verrattuna edulliset. Riskinä pidettiin tietoperustan puutteellisuutta, eli sitä, pystytäänkö rahoituksen muutokset perustamaan oikeisiin perusteisiin. Osassa vastauksista todettiin, ettei käytettävissä olevilla tiedoilla voi vielä ottaa asiaan kantaa, vaan arvio siirtymäajan pituudesta pitäisi tehdä toiminnan käynnistyttyä. Kannanottoa vaikeuttavana tekijänä pidettiin myös kokonaisratkaisua koskevan kuvan puutetta, ennen kaikkea sitä, että valinnanvapausmalli on vielä määrittelemättä.

Siirtymäajan riittävyyteen kielteisesti suhtautuneiden osuus korostui muiden kuin kuntien vastauksissa. Pääosin siirtymäaikaan riittämättömänä pitäneet vastaajat toivat esiin, että siirtymäajan pidentämiseen tulisi varautua epävarmojen laskelmien vuoksi, ja että ratkaisu tarveperusteiseen rahoitukseen siirtymän pituudesta tulisi tehdä vasta toiminnan käynnistyttyä saatujen kokemusten perusteella. Myös nämä lausujat toivat esiin, että valinnanvapausmallin avoimuus vaikeuttaa kannanottojen tekemistä.

Kielteisesti siirtymäaikaan suhtautuneissa lausunnoissa siirtymäajan arvioitiin olevan liian lyhyt uudistuksen laajuus huomioiden. Ratkaisu tarveperusteiseen rahoitukseen siirtymisestä tulisi tehdä vasta toiminnan käynnistyttyä saatujen kokemusten perusteella. Myös valinnanva-



pauden keskeneräisyyden, maakunnallisten erityisolo-suhteiden ja tiedontuotannon puutteiden arvioitiin vaikuttavan siirtymäajan pituuden tarpeeseen.

Osa niistä lausujista, jotka eivät ottaneet kysymykseen kantaa, toivat esiin muun muassa, että tiedon puute rahoituksen muutoksen suuruudesta sekä tietopohjan riittämättömyys estävät kannanoton.

Lausujien oli mahdollisuus tuoda esiin myös muita, vapaamuotoisia huomioita maakuntien rahoituslaista. Lukuisat vastaajat huomioivat valtion rahoituksen yleiskatteellisuuden, mutta arvioivat maakunnan tosiasiallisen itsehallinnon jäävän rahoitusmallin johdosta vähäiseksi ja peräänkuuluttivat maakunnan taloudellisen liikkumavaran lisäämistä ja maakuntaveron käyttöönottoa. Esitettyä rahoitusmallia useat pitivät perusteltuna väliaikaisratkaisuna. Jotkut vastaajat toivat esiin, ettei maakuntaveroa tule ottaa käyttöön ja ettei kokonaisveroaste saa nousta. Vastauksissa arvioitiin, että uudistuksista saatavat säästöt näkyvät vasta useiden vuosien jälkeen. Monet vastaajat katsoivat tarpeelliseksi huomioida myös uudistuksen muutuskustannukset ja toiminnan käynnistymisestä aiheutuvat lisärahoitustarpeet.

Lukuisat vastaajat nostivat esiin rahoitusperiaatteen, jonka mukaisesti maakunnilla tulisi olla riittävät taloudelliset edellytykset selvittää lakisääteisistä tehtävistä. Nämä vastaajat pitivät rahoitusperiaatteen suhteen ristiriitaisina maakuntalakiluonnokseen sisältyviä velvoitteita alijäämän kattamiseen ja maakuntien arviointimenettelyn kriteereitä sekä maakuntien rahoituslakiluonnoksessa ehdotettuun maakuntien rahoituksen tason tarkistamiseen liittyvää rajoitetta rahoituksen enimmäiskasvusta. Useat vastaajat nostivat esiin huolen sote-palvelujen alibudjetoinnista, joka johtaisi peruspalvelujen järjestämisen vaarantumiseen. Jotkut vastaajat esittivät rahoitusmallia uudelleen arvioitavaksi suhteessa perustuslain velvoitteisiin turvata perusoikeudet ja riittävien sote-palvelujen järjestäminen.

Monet vastaajat katsoivat maakunnan voivan vaikuttaa päätöksillään vain käyttötalousmenoihin ja maakunnilla tulisikin olla suurempi vastuu maakunnan talouden kokonaisuudesta, ml. oikeus päättää investoinneista ja pitkäaikaisesta lainanotosta. Useat vastaajat toivat esiin, ettei sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden maakunnille siirrettävien tehtävien rahoitusta tulisi irrottaa kuntasektorin yhteisestä varainhankinta-järjestelmästä, koska rahoitusjärjestelmän heikentäminen uhkaisi vaikeuttaa jäljelle kuntien rahoituksen saatavuutta ja nostaisi sen hintaa. Monet vastaajat esittivät julkisen talouden suunnitelman ohessa toteutettavaksi maakuntatalousohjelman, jossa tarkasteltaisiin maakunnittain tehtävien ja rahoituksen tasoa sekä kunkin maakunnan taloudellista tilannetta. Moni vastaaja huomioi tarpeen määritellä myös yhteistyöalueen rahoitusjärjestelyt

Useat vastaajat pitivät siirtymistä menoperusteisesta sote-rahoituksesta tarveperusteisyyden perusteltuna ja monet vastaajat pitivät lyhyttä siirtymäaikaa hyvänä. Useat vastaajat esittivät rahoituksen määräytymisperusteiksi kaksikielisyyttä, saamenkielisyyttä ja vieraskielisyyttä sekä soten osalta vammaisuutta. Lisäksi lukuisat vastaajat esittivät asukastiheyteen perustuvan rahoitusosuuden kasvattamista. Jotkut vastaajat pitivät kapitaatioperusteista rahoitusta epätarkoituksenmukaisena, kun taas jotkut vastaajat esittivät sen osuuden kasvattamista. Useat vastaajat huomioivat, ettei pelastus-toimen rahoituksen tulisi perustua yksinomaan maakunnan asukasmäärään, joka merkitsisi edullisen pelastustoimen alueille rahoituksen lisääntymistä ja keskiarvoa kalliimmille alueille rahoituksen vähenemistä nykyisestä. Pelastustoimen rahoitus tulisi määritellä riskiperusteisesti ja asukastiheys huomioon ottaen, ja siinä tulisi huomioida indeksikorotukset vastaavalla tavalla kuin sote-rahoituksessa sekä käyttää rahoitusperusteiden muuttamiselle siirtymäaikaa.

Rahoitukseen peräänkuulutettiin kannustimia, jotka lisäisivät maakunnan toiminnan tehoa ja palvelutarpeita ehkäiseviä toimia. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä rahoituksen määräytymisperusteena osa vastaajista piti perusteltuna ja osa perusteettomana, kertoimen laskentaperusteita esitettiin selkeytettäväksi. Useat vastaajat esittivät yliopistosairaaloita ylläpitäville maakunnille erillisrahoituksen osoittamista ja ympäristöterveydenhuollon rahoitustarpeen. Monet vastaajat esittivät kuntien maksaman työmarkkinatuen kuntaosuuden ja avo-

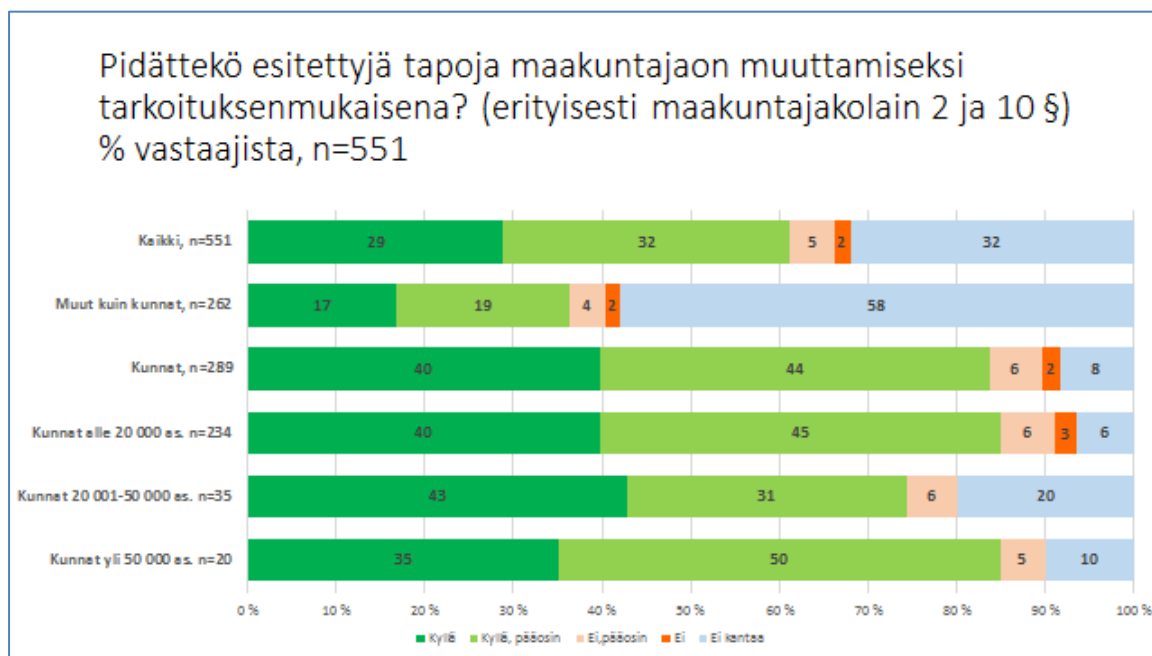
huollon lääkekorvauksien kustannusten siirtämistä maakuntien rahoitusvastuulle. Lukuisat vastaajat ilmaisivat varauksellisuutta maa-kuntien rahoituslakiluonnoksen arvioimiseen ilman tietoa asiakasmaksujen uudistamisesta, monikanavarahoituksen yksinkertaistamisesta ja valinnanvapausmallista, jonka ne arvioivat merkittävästi vaikuttavan maakuntien palvelujen järjestämiseen ja rahoittamiseen. Useat vastaajat nostivat esiin myös maakuntien muiden tehtävien rahoituksen, jonka valmistelu on kesken.

## 5.6 NÄKÖKULMIA MUISTA LAKILUONNOKSISTA

Lausunnonantajilta pyydettiin näkökulmia myös muista kuin edellä mainituista lakiluonnoksista. Säädoskohtaisia kysymyksiä oli maakuntajakolaista, kunnan peruspalvelujen valtionosuuslaista, verolaeista, henkilöstölaeista sekä laista eläkkeiden rahoittamiseksi. Lisäksi lausuntopyynnössä kysyttiin uudistuksen vaikutuksista ja tukitarpeista ja pyydettiin muita vaipaamuotoisia huomioita hallituksen esitysluonnoksesta.

### 5.6.1 Maakuntajakolaki

Lausuntopyynnössä kysyttiin, pidetäänkö esitettyjä tapoja maakuntajaan muuttamiseksi tarkoituksenmukaisena (Kuvio 22). Kaikista kysymykseen kantaa ottaneista lausujista valtaosa (90 %), piti esitettyjä maakuntajaan muuttamisen tapoja tarkoituksenmukaisina. Kolmannes vastaajista ei ottanut kysymykseen kantaa.



Kuvio 22. Pidättekö esitettyjä tapoja maakuntajaan muuttamiseksi tarkoituksenmukaisina? Vastaajat prosentteina.

Useat kunnat ja Suomen Kuntaliitto toivat kysymyksen kohdalla esiin, että maakuntajaan muuttamisen edellytykset ja prosessi vastaavat paljolti kuntajaan muuttamisen menettelyjä, eikä tähän ole huomauttamista. Maakuntien arviointimenettelyyn perustuvaa maakuntajaan muuttamista vastoin maakuntien tahtoa useat kunnat ja Kuntaliitto eivät kuitenkaan kannataneet. Erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien arviointimenettelyä vastaava menettely sopii niiden mukaan 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.

Yksittäiset kunnat pitivät sen sijaan perusteltuna sitä, että arviointimenettelyssä olleen maakunnan yhdistymisestä voidaan päättää vastoin maakuntavaltuuston tahtoa. Lisäksi muutama muu lausunnonantajataho korosti, ettei maakuntien yhdistämiselle saisi asettaa liian suurta kynnystä.

Esitykseen kielteisesti suhtautuneet kunnat ja kuntayhtymät totesivat, että maakunnan joutuminen arviointimenettelyyn osoittaa ensisijaisesti sen, että maakunnalle osoitetut resurssit ovat alun perin riittämättömät. Maakuntien elinkelpoisuus tulee mahdollistaa ja niille tulee antaa riittävästi aikaa ja keinoja ratkaista itsenäisesti mahdolliset ongelmat.

Lisäksi kuntien lausunnoissa tuotiin esille muun muassa, että yksittäisen kunnan mahdollisuus vaihtaa maakuntaa myöhemmin tulee olla todellinen vaihtoehto. Kuntien itsehallinnon näkökulmasta kuntien tulee saada itse päättää siitä, mihin maakuntaan ne sijoittuvat. Myös kunnan siirtäminen toiseen maakuntaan olisi hyväksyttävä kyseisen kunnan valtuustossa. Lisäksi tulisi laatia erillinen säännös sitä tilannetta varten, että kyseessä on taloudellisissa vaikeuksissa oleva kriisikunta. Laissa tulisi ottaa huomioon myös tilanne, jossa maakunnan kaikki kunnat yhdistyvät yhdeksi kunnaksi, jolloin maakunnan ja kuntien hallinnon ja toimivallan yhdistäminen pitäisi olla mahdollista. Muutama kunta toi esille, että Euroopan neuvoston aluedemokratian viitekehyksen mukaisesti sellaisessa tapauksessa, jossa valtio ehdottaa maakuntarajojen muuttamista, tulisi olla ehdotettua selvempi konsultaatiomenettelytapa.

Muutamassa lausunnossa todettiin valtioneuvoston olevan oikea taho päättämään maakuntajaon muuttamisesta. Yksittäiset kunnat olivat kuitenkin sitä mieltä, että maakuntajaon muuttamisen tulee tapahtua eduskunnan päätöksellä ja myös arviointimenettely vaatisi valtiovainministeriön esityksen lisäksi valtioneuvoston hyväksynnän. Muutamat kunnat totesivat, että sosiaali- ja terveysministeriöllä ei tulisi olla aloiteoikeutta arviointimenettelyyn, vaan ainoastaan lausunnonantajan rooli.

Maakuntajaon muuttamisen edellytysten osalta nähtiin tarpeelliseksi määritellä edellytysten täytymisen arviointi mahdollisimman selkeästi, jotta asiaa koskeva päätöksenteko olisi riittävän läpinäkyvää. Osa lausunnonantajista piti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaisia arviointimenettelyn käynnistämisen kriteereitä epämääräisinä ja tulkinnanvaraisina ja totesivat, että ehdotettu menettely edellyttää validioituja mittareita erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon laadun osalta. Lisäksi uudistuksen alkuvaiheessa arviointimenettelyn kriteerien aikajänteen tulisi olla pidempi ja toiminnan vakiintuessa aikaa voidaan lyhentää.

Yksittäisissä lausunnoissa tuotiin esille muun muassa aluejakoratkaisuun liittyviä näkemyksiä ja todettiin esimerkiksi, että sote-palvelujen järjestämisen kannalta maakuntaa voisi olla vähemmän. Kotimaisten kielten keskus esitti, että ennen yhdistymisesityksen hyväksymistä maakunnan nimestä on hankittava Kotimaisten kielten keskuksen lausunto.

Lausunnoissa oli lisäksi mahdollista tuoda esiin vapaamuotoisia huomioita maakuntajakolaista. Lausunnoissa nousi esiin pääasiassa samoja näkökohtia kuin edellisen kysymyksen kohdalla. Useat kunnat totesivat Kuntaliiton lausuntoa vastaavasti, että maakuntajaon muuttamisen edellytykset ja prosessi vastaavat pääosin kuntarakennelain mukaista menettelyä ja etteivät ne eivät kannata maakuntien arviointimenettelyyn perustuvaa maakuntajaon muuttamista vastoin maakuntien tahtoa ja pitävät arviointimenettelyn kriteereitä liian tiukkoina.

Kunnat korostivat lausunnoissaan yleisesti sitä, että maakuntarajan ylittävän yhteistyön on oltava mahdollista jatkossakin. Maakuntajako ei saa aiheuttaa rasitteita, rajoitteita tai esteitä kuntien ja uusien maakuntien väliselle yhteistyölle ja toiminnoille. Lisäksi yksittäisissä kuntien lausunnoissa tuotiin esille muun muassa, että kuntien yhdistyessä tulee uuden kunnan voida tehdä sitova päätös siitä, mihin maakuntaan se haluaa kuulua, koska maakuntarajat ylittävissä liitoksessa maakunnan valintaan liittyvät vaikutukset ovat merkittäviä uudelle kunnalle. Vastoin yhdistyvien kuntien tahtoa tehtävä maakuntavalinta ei ole kenenkään etu. Muutama kunta esitti, että laissa tulisi ottaa huomioon myös tilanne, jossa maakunnan kaikki kunnat yhdistyvät yhdeksi kunnaksi, jolloin maakunnan ja kuntien hallinnon ja toimivallan yhdistäminen pitäisi olla mahdollista ilman, että maakunta liitettäisiin toiseen maakuntaan. Ja mikäli myöhemmin tätä maakuntajakoa vielä muutetaan, tulisi kunnilla olla mahdollisuus palauttaa takaisin vapaaehtoisesti maakunnille siirrettyjä toimintoja. Muutama kunta kiinnitti huomiota sosiaali- ja terveysministeriön rooliin arviointimenettelyn käynnistämisessä. Sote-järjestämislain

kriteereitä maakunnan arviointimenettelyn käynnistämisestä pidettiin liian tulkinnanvaraisina ja sosiaali- ja terveystieteiden toimivaltaa ylimitoitettuna.

Maakuntajakoon otettiin kantaa muutamissa lausunnoissa. Eräät sairaanhoitopiirit, muut sote-kuntayhtymät ja järjestöt toteavat, että erityisesti sote-päivystyksen kokoamiseen liittyen tulisi harkita maakuntajakoa 12 tai viiden maakunnan mallin pohjalta. Tällöin jokainen maakunta olisi niin kutsuttu täyden palvelun maakunta eikä tarvetta laajoihin yhteistyöjärjestelyihin olisi. Kainuun kunnat, sote-kuntayhtymä ja maakuntaliitto korostivat harvan asutuksen ja pitkien etäisyyksien huomioonottamista uudistuksen valmistelussa. Pohjanmaan kunnat, sote-kuntayhtymä ja sairaanhoitopiiri pitivät ehdotettua aluejakoa pohjimmiltaan hyvänä tapana jakaa kaksikielinen Pohjanmaa, mutta korostivat tarvetta saada valtuudet ja välineet maakunnan rakentamisen alueelle parhaiten sopivalla tavalla. Joroisten kunta katsoi, että uudistuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta olisi parasta, että Etelä-Savon ja Pohjois-Savon maakunnat olisivat yksi yhteinen maakunta. Puolueista SDP totesi, että eräillä alueilla työssäkäyntialueet ja sote-alueet eivät mene yksiin nykyisen maakuntajaon kanssa, jolloin nykyisiä toimivia järjestelyjä ei tulisi purkaa pakolla.

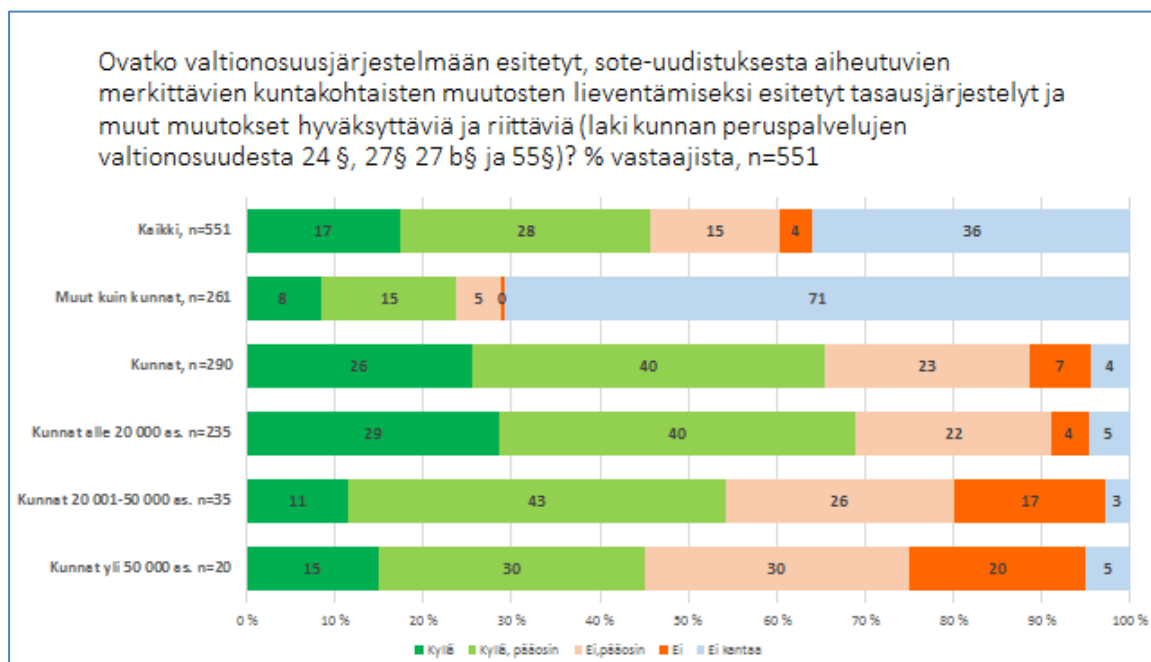
Myös maakuntien nimiin otettiin kantaa. Maakunnan liiton ja kuntien lausunnoissa Kanta-Hämeen virallinen nimi ehdotettiin muutettavaksi muotoon ”Häme” ja Österbottens Förbund -liiton suomenkieliseksi nimeksi vaihdettavaksi jokin muu kuin ”Pohjanmaa”, esimerkiksi ”Rannikko-Pohjanmaa”.

Aluehallintovirastot totesivat lausunnoissaan, että suomen- ja ruotsinkielisten alueiden kohdalla tulee asettaa tavoitteeksi kielellisten palvelujen turvaaminen maakuntajakolakehdotuksessa mainitun kielellisesti yhteensopivan alueiden sijasta. Ely-keskukset toivat lausunnoissaan esille, että maakuntien tulisi pyrkiä toteuttamaan tietyt sovitut tehtävät yhteistyössä yli maakuntarajojen. Tehtävien hoidon jatkuvuuden varmistamiseksi, ja huomioiden mm. lukuisat tietojärjestelmät, sopiminen pitäisi tehdä jo hyvissä ajoin ennen maakuntien toiminnan alkamista. Lisäksi NUTS-jaon tarkistus on syytä aloittaa syntyvien viiden alueen pohjalta.

Muista lausunnonantajista työ- ja elinkeinoministeriö toi esille maakuntajaon muuttamisen edellytyksiin ja prosessiin liittyvänä näkökohtana SYKEn toiminnallisten alueiden kuvauksen päivittämisen, ministeriöiden kuulemisen päätöksen valmisteluun liittyen, maakuntavaltuustojen kantojen vaikutuksen päätöksentekoon, vireilläolosta tiedottamisen asukkaille sekä piti yksittäisen asukkaan valitusoikeutta maakuntajaon muuttamista koskevista päätöksistä ongelmallisena. Oikeusministeriön lausunnon mukaan laissa olisi selvyuden vuoksi hyvä mainita, että maakuntien yhdistämistä koskeva valtioneuvoston päätös tarkoittaa valtioneuvoston yleisistunnon päätöstä. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että laissa tulee myös säätää siitä, mitä tapahtuu tuomioistuimissa vireillä oleville kumottavan maakuntajakolain mukaisille asioille.

## 5.6.2 Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

Lausuntopyynnössä kysyttiin, *ovatko valtionosuusjärjestelmään esitetyt, sote-uudistuksesta aiheutuvien merkittävien kuntakohtaisten muutosten lieventämiseksi esitetyt tasausjärjestelyt ja muut muutokset hyväksyttäviä ja riittäviä* (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 24 §, 27§ 27 b§ ja 55§) (Kuvio 23). Enemmistö kysymykseen kantaa ottaneista (70 %) pitävät valtionosuusjärjestelmän muutoksia vähintään pääosin hyväksyttävinä ja riittävinä. Kolmannes kaikista vastaajista ja yli 70 prosenttia muista kuin kunnista ei ole ottanut kysymykseen lainkaan kantaa.



Kuvio 23. Ovatko valtionosuusjärjestelmään esitetyt tasausjärjestelyt ja muut muutokset hyväksyttäviä ja riittäviä? Vastajat prosentteina.

Monissa vastauksissa, kannasta riippumatta, korostettiin tasauslaskelmien täsmentämistä voimaantulohetken kustannus-, tulo- ja järjestelmätiedoilla. Moni vastaaja oli myös sitä mieltä, että uudistuksen myötä valtionosuusjärjestelmästä on tulossa jokseenkin vaikeasti hahmotettava kokonaisuus. Usea vastaaja katsoi, että valtionosuusjärjestelmä pyritään sopeuttamaan maakuntauudistukseen, jolloin sen perusluonne kuntien välisten kustannus-, tulopohja- ja tarve-erojen tasaajana muuttuu. Toisaalta uudistuksen aiheuttamaa muutoksen rajoittamista pidettiin tärkeänä.

Järjestelmään sisältyy useita tasaavia elementtejä, minkä takia valtionosuusjärjestelmästä arvioidaan tulevan monimutkainen. Uuden valtionosuusjärjestelmän valmistelun nopeaa aloittamista pidettiin tärkeänä. Vastauksissa korostui myös näkemys siitä, että kunnan taloutta tulisi tarkastella kokonaisuutena eikä yksittäisten rahoitusrakenteiden muutosten kautta, jotta saataisiin parempi käsitys kuntien taloudellisista haasteista.

Rahoitusperiaate nousee esille useassa vastauksessa. Moni vastaaja esittää huolen siitä, miten kunnille varmistetaan riittävät voimavarat niille lailla annettujen tehtävien hoitamiseen. Sosiaali- ja terveystalouden siirtyessä maakunnan järjestettäväksi, kuntien talouden sopeutus kohdennetaan jatkossa jäljelle jääviin peruspalveluihin – käytännössä varhaiskasvatukseen, esi- ja perusopetukseen sekä elinkeinoelämän edellytysten luomiseen. Tämä voi tarkoittaa useissa kunnissa palvelutason laskemista nykytasosta.

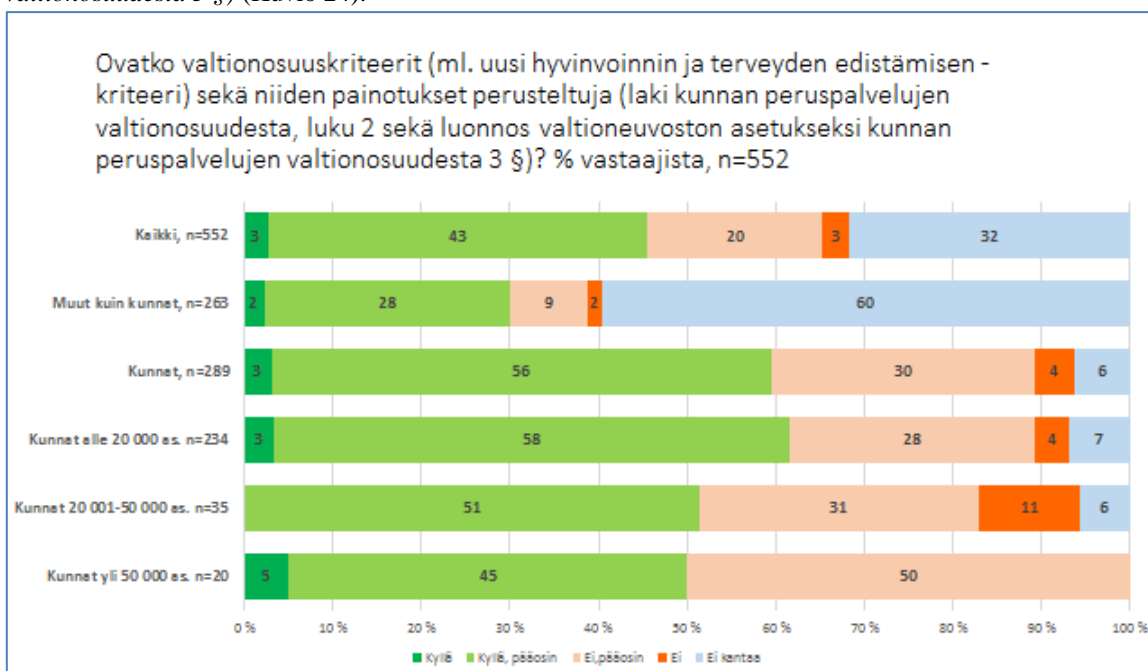
Kriittisesti uudistuksen tasauselementteihin suhtautuvien vastauksista ei ole löydettävissä selkeää yhtenäistä linjaa. Kriittisesti suhtautuvat vastaajat nostivat esille samoja edellä mainittuja seikkoja muiden vastaajien kanssa. Yksittäisissä tapauksissa arvostellaan esimerkiksi kiinteistöveron sisällyttämistä verotuloihin perustuvaan tasaukseen. Voimalaitoskunnissa

kritisoidaan erityisesti voimalaitosveron huomioimista verotuloihin perustuvassa tasauksessa. Metropolialueella esitetään huoli tasauksesta suhteessa alueen investointipaineisiin: esitetyn arvion perusteella uudistuksen jälkeinen tasapainotila (vuosikate vähennettynä poistot) ei riittäisi rahoittamaan jo tehtyjä ja tulevia, koko maan talouskasvun kannalta oleellisten, investointien aiheuttamia poistoja ja kasvavia käyttötalousmenoja. Ratkaisuna esitetään sitä, että tasausjärjestelyissä tulisi huomioida metropolialueiden investointipaineet omana kriteerinään.

Siirtymäajan pituuteen ja sen aikana toteutuvaan asukaskohtaiseen muutokseen ei juurikaan esitetty kritiikkiä. Yksittäisissä lausunnoissa kuitenkin arvioidaan, että hallituksen esitykseen sisältyvä muutos (+/- 100 € per asukas) on liian iso. Kohtuullisempana lukuna olisi pidetty +/- 50 euroa asukasta kohti.

#### Valtionosuuskriteerit sekä niiden painotukset

Lausuntopyynnössä kysyttiin, *ovatko valtionosuuskriteerit (ml. uusi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen -kriteeri) sekä niiden painotukset perusteltuja (laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, luku 2 sekä luonnos valtioneuvoston asetukseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 3 §)* (Kuvio 24).



Kuvio 24. Ovatko valtionosuuskriteerit sekä niiden painotukset perusteltuja? Vastajat prosentteina.

Kaksi kolmannesta kaikista kysymykseen kantaa ottaneista lausujista piti valtionosuuskriteereitä sekä niiden painotuksia vähintään pääosin perusteltuina. Kunnista 59 % piti valtionosuuskriteerejä ja niiden painotuksia perusteltuina. Myönteisimmin valtionosuuskriteereihin ja niiden painotuksiin suhtautuivat alle 50 000 asukkaan kunnat. Kielteisimmin valtionosuuskriteereihin suhtautuivat yli 50 000 asukkaan kunnat, joista 50 prosenttia ei pitänyt niitä perusteltuina.

Vastauksissa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kriteeri (hyte) sai eniten huomiota. Yleisesti hyte-kriteeriin suhtauduttiin pääosin myönteisesti, vaikkakin kriteeriä pidetään liian monimutkaisena. Erityisesti kriteerin indikaattoreiden iso lukumäärä ja niiden yksityiskohtaisuus herätti huolia. Moni vastaaja pohti myös sitä, että osa hyte-kertoimen laskemisessa käytettävistä indikaattoreista pohjautuu toiminnalliseen näkökulmaan, eikä näin välttämättä kerro työn tuloksellisuudesta. Toisaalta kriteerin toimivuutta katsottiin heikentävän se, ettei se ota huomioon tarpeeksi hyvin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen erityispiirteitä eri kunnissa. Ongelmaksi on myös nostettu se, että hyte-kriteerissä käytetyt pisteetykset edellyttävät hyvin

muodollista hyvinvoinnin seurantaan kunnan asiakirjoista. Vaikka hyvinvointia ja terveyttä edistävää työtä tehdään kunnissa paljon, suurimmassa osassa kunnista hyte-kertoimen indikaattoreiden aineistotarpeiden käsittely on vähäistä. Vastauksissa painotettiin sitä, että vertailukelpoisuuden takaamiseksi hyte-kertoimen laskeminen ei tulisi perustua kunnan ylläpitämiin aineistoihin vaan valtakunnallisiin tilastoaineistoihin. Parhaimmillaan hyte-kriteerin uskotaan kuitenkin toimivan siten, että se kannustaa kuntia toimimaan ennaltaehkäisevässä toiminnassa paremmin.

Esitetyssä valtionosuusjärjestelmässä hyte-kriteeriin sisältyy 56 miljoonan euron valtionosuus. Osa vastaajista pitää hyte-kriteerin kautta jaettavaa summaa liian pienenä suhteessa rahoituksen kokonaismäärään. Myös huoli kunnan hallintomenojen kasvusta nousi esille vastauksissa. Näiden vuoksi monessa vastauksessa toivottiinkin, että hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen osoitettaisiin suurempi määräraha.

Useat negatiivisesti vastaukseen vastanneet arvioivat, että valtionosuuskriteerimuutokset muuttavat valtionosuusjärjestelmän luonnetta kuntien välisiä kustannus-, tarve- ja tulopohjajerojen tasaamisen järjestelmästä kohti sote- ja maakuntauudistuksen aiheuttamia kuntakohtaisten muutosten sopeuttamisen järjestelmäksi. Muista yksittäisistä kriteereistä nostettiin esille työpaikkaomavaraisuuden poistaminen valtionosuusjärjestelmästä. Työpaikkaomavaraisuudelle tai erityisesti työpaikkaomavaraisuuden kehittymiselle pitäisi antaa myös painoarvoa, koska se on myös selvä mittari kunnan / kaupungin toiminnasta ennakoivan paikallisen elinvoimatyön osalta.

#### *Vapaamuotoiset huomiot valtionosuudesta*

Lisäksi lausuntopyynnössä oli mahdollista tuoda esiin *vapaamuotoisia huomioita hallituksen esityksen valtionosuuskokonaisuudesta*. Yhteensä 151 vastaajaa jätti vapaamuotoisia huomioita. Vastauksissa korostuivat samat isot teemat kuin edellisissä kysymyksissä ja usea vastaaja laajensi muihin valtionosuuskysymyksiin antamiaan vastauksia. Yksittäisissä vastauksissa arvioitiin uudistuksen vaikutuksia kuntien hallinnon ja talouden näkökulmasta. Myös valtionosuuskriteereitä nostettiin esille erityisesti oman kunnan näkökulmasta. Vapaamuotoisia huomioita arvioitaessa onkin huomioitava, että ne eivät välttämättä kuvaa kovin laajasti kuntakentän näkemyksiä, vaan ne ovat suuremmaksi osaksi yksittäisten vastaajien esille nostamia kysymyksiä ja ehdotuksia.

Valtionosuusjärjestelmän kehittämisessä tärkeänä pidetään, että se on aidosti kannustava kaikkien palvelujen rahoittajien ja järjestäjien näkökulmasta. Peruspalvelujen valtionosuuksissa on riittävästi otettava huomioon kuntiin jäävien tehtävien, erityisesti nuorille ikäluokille suunnattujen palvelujen rahoitus. Kunnilla on päävastuu niiden järjestämisestä. Kunnilta maakunnille siirtyvien tehtävien kustannusten ja tulojen muutoksia on arvioitava siten, että ne pysyvät kohtuullisina kuntien kesken.

Vastaajat pitivät pääosin hyvänä, että lopulliset kunnista maakuntiin siirtyvät ja kuntiin jäävät kustannukset lasketaan kahden vuoden keskiarvona. Joissakin vastauksissa muistutetaan kuitenkin, että tälläkin menettelyllä kustannuksiin voi jäädä sattumanvaraisuutta. Erityisesti keskimääräistä pienemmissä kunnissa sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksissa voi olla merkittävää vuosikohtaista satunnaisvaihtelua. Muutamissa vastauksissa esitettiin useamman vuoden keskiarvon käyttämistä kuntakohtaisina kustannuksina.

Suurimmissa kaupungeissa esitetään, että rahoitusjärjestelmän kannustavuudesta tulee huolehtia. Kunnallisverojen ja yhteisöverojen leikkaamisen arvioidaan kaventavan kunnan itsehallinnollista asemaa. Valtionosuusrahoituksen painon lisääntyminen kuntien tulopohjassa ei ole tavoiteltava kehitys suurimpien kaupunkien näkökulmasta. Valtionosuusrahoitukseen sisältyy epävarmuutta siirtymätasausten ja muutosrajoittimien jatkuvuudesta sekä valtion mahdollisuudesta jatkossakin kohdistaa valtionosuuksiin ylimääräisiä leikkauksia. Näissä kunnissa esitetään myös, että rahoituksessa olisi huomioitava suurten kaupunkien erityispiirteet kuten



maahanmuuton, köyhyyden ja syrjäytymisen sekä yksinasuminen ja yksinäisyyden ja rakenteellisen asuntopulan keskittyminen niiden alueelle. Nämä ilmiöt kasvattavat palvelutarvetta ja sitä kautta kustannuksia. Nämä tulisi huomioida valtionosuuskertoimissa.

Asukastiheyskertoimen perusteena esitetään käytettäväksi kunnan kokonaispinta-alaa nykyisen maapinta-alan sijasta. Vesistöisyyden arvioidaan aiheuttavan korkeampia kustannuksia palvelujen järjestämisessä ja siinä mielessä aluerakenne kuvaisi paremmin palvelujen järjestämisen kustannuksia. Saaristo-osakunnille osoitettua saaristolisää esitetään palautettavaksi valtionosuuden laskentaperusteisiin.

Kuntien kiinteistöjärjestelyjen toteutuessa esitettiin tarve harkinnanvaraisen valtionosuuden korotuksen palauttamisesta. Tällä pystyttäisiin osaltaan turvaamaan se, ettei kuntien talous ja palvelujen järjestäminen vaarannu missään tilanteessa.

Vuokra-asuntojen suhdetta koko asuntokantaan esitetään uudeksi valtionosuuskriteeriksi. Tällä kannustettaisiin kuntia maankäytössä ja asuntotuotannossa kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen tuottamiseen. Muita yksittäisiä huomioita esitettiin esimerkiksi kuntien veroprosenttien suhteellisten erojen kasvusta sekä siirtymäaikana mahdollisesti aiheutuvista kustannuksista.

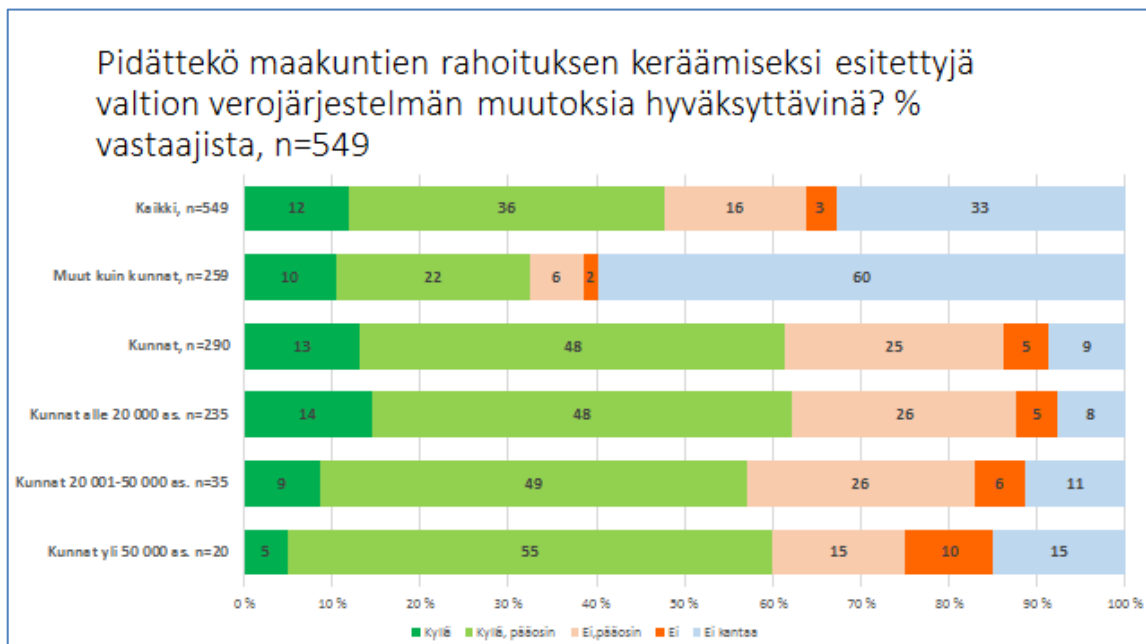
Kuntien tuleva rooli ja tehtävät liittyvät aikaisempaa vahvemmin elinvoiman ylläpitämiseen ja kehittämiseen. Jotta kunnilla olisi mahdollisuus onnistua tehtävissään, tulisi luoda kannusteet tälle. Kiinteistöveron sisällyttäminen edes osittain verotulojen tasausjärjestelmään on ristiriidassa tämän kanssa

Eräässä vastauksessa nostetaan esille yleisen valtionosuuden palauttaminen valtionosuusjärjestelmään. Perusteluna on se, että uudistuksen yhteydessä kuntien kaikkiin lakisääteisiin tehtäviin tulee maksaa valtionosuutta. Kuntien tulee huolehtia myös muiden lakisääteisten tehtävien kuin valtionosuuslaissa säädettyjen tehtävien hoitamisesta. Rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tulee saada riittävä korvaus niille säädettyistä lakisääteisistä tehtävistä.

Useissa vastauksissa kritisoidaan psykologien ja kuraattorien siirtämistä maakuntiin, vain niin sanottu yhteisöllinen oppilashuolto jäisi kuntiin. Esityksen tavoitteena on edellä mainittujen palvelujen tehostuminen. Kuraattorien ja psykologien lakisääteisen tehtävän hoitamisen kannalta nähdään tärkeänä kiinteä yhteistyö koulun hallinnon ja perusopetuksen hallinnon kesken. Palvelujen siirtämisen maakuntiin arvioidaan lisäävän byrokratiaa, koska olisi rakennettava järjestelmä ja kriteerit siihen, millä perusteella opiskeluhoillon palveluja jatkossa kohdennetaan kuntiin ja yksityisille kouluille ja oppilaitoksille sekä niissä opiskeleville oppilaille ja opiskelijoille. Vastauksissa tuodaan myös esille, että oppilas- ja opiskelijahuoltolakia säädettäessä linjattiin oppilas- ja opiskelijahuoltopalvelut lähipalveluiksi. Ne järjestetään kouluissa ja oppilaitoksissa siten, että palvelut ovat lähellä oppilaita, opiskelijoita ja opettajia.

### 5.6.3 Verotus

Lausuntopyyntöissä kysyttiin, *pitävätkö lausujat maakuntien rahoituksen keräämiseksi esitettyjä valtion verojärjestelmän muutoksia hyväksyttävänä* (Kuvio 25). Kaksi kolmannesta kysymykseen kantaa ottaneesta pitää muutoksia vähintään pääosin hyväksyttävänä. 33 prosenttia lausunnonantajista ei ottanut kysymykseen kantaa. Kriittisimmin verojärjestelmän muutoksiin suhtauduttiin yli 50 000 asukkaan kunnissa, joista 25 prosenttia ei pitänyt muutoksia lainkaan tai pääosin hyväksyttävänä.



Kuvio 25. Pidättekö maakuntien rahoituksen keräämiseksi esitettyjä valtion verojärjestelmän muutoksia hyväksyttävänä? Vastaajat prosentteina.

Monet kunnat ovat lainanneet lausunnoissaan Kuntaliiton lausuntoa. Lausunnoissa ei juurikaan kommentoitu valtion verotuksen veroperusteiden muutoksia, vaan tuotiin esiin muita verotukseen liittyviä huomioita.

Lausunnoissa kannatettiin laajalti hallituksen linjausta, jonka mukaan työn verotus ei saa kiristyä eikä kokonaisveroaste nousta. Lausuntopalautteessa pidettiin tärkeänä, että uudistuksen jatkovalmistelussa muutokset pyritään toteuttamaan niin, että työn verotus ei hallituksen linjauksen mukaisesti kiristy millään tulotasolla.

Etenkin kuntasektorin lausunnoissa kritisoitiin valtion rahoitusta yleisellä tasolla ja tuettiin sitä, että maakunnilla olisi itsenäinen verotusoikeus. Valtion rahoitusta pidettiin ongelmallisena maakuntien itsehallinnon sekä järjestelmän kannustimien kannalta. Maakuntien oman verotusoikeuden kanssa alueen tehokkuuden kasvamisen nähtiin hyödyttävän alueiden asukkaita enemmän, koska alueen päättäjät olisivat vastuussa oman alueensa asukkaille ja oman alueen verotus pyrittäisiin pitämään mahdollisimman alhaisena. Myös kuntasektorin avovastauksissa valtionveron veroperusteisiin esitettyjä muutoksia pidettiin kuitenkin pääasiassa perusteltuina. Muutamissa lausunnoissa esitettiin maakunnan omaa verotusoikeutta koskevan selvityksen käynnistämistä mahdollisimman pian.

Lisäksi kuntasektorin vastauksissa nousi esiin kritiikki ehdotettua verokattoa kohtaan. Verokattoa koskevaa lausuntopalautetta käsitellään tarkemmin kysymyksen 23 kohdalla.

Kunnallisverotuksen vähennyksien siirtämistä valtion verotukseen kunnallisverotuksen efektiivisyyden parantamiseksi kannatettiin laajasti. Yhteisövero-osuuden ja kiinteistöveron mukaanotto tasaukseen saivat jonkun verran kritiikkiä.

Jotkut lausujat huomioivat, että ehdotetuissa muutoksissa on kyse merkittävistä muutoksista ansiotuloverotuksen kokonaisuuteen. Avovastauksissa tuotiin esille se, että tämän mittaluokan uudistuksen yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista tarkastella nykyisen järjestelmän

rakenteita laajemminkin ja samalla yksinkertaistaa ansiotuloverojärjestelmää kokonaisuudessaan. Lisäksi jotkut lausujat ottivat kantaa, että nykyisin määräaikaisiksi säädetyt ansiotuloveron kiristykset purettaisiin alkuperäisen aikataulun mukaisesti.

#### *Vapaamuotoiset huomiot verolaeista*

Lausuntopyyntöissä oli mahdollista tuoda esiin myös *vapaamuotoisia huomioita verolaeista*. Vapaamuotoisissa huomioissa kiinteistöveron säilyttämistä puhtaasti kunnallisena verona pidettiin hyvänä. Kiinteistöveroa pidettiin tehokkaana ja tuotoltaan vakaana tapana rahoittaa paikallisia julkisia palveluita.

Positiivisena pidettiin myös sitä, että kuntien oikeus yhteisöveron tuottoon säilyy. Kuntien saamat yhteisöverotulot toimivat kannustimena kunnan elinkeinopolitiikan kehittämisessä. Muutamissa lausunnoissa tuotiin esiin, että yhteisvero-osuuden tulisi säilyä nykyisellään. Esiin tuotiin myös näkemys siitä, että yhteisöveron kuntaryhmän osuuden leikkaus kohtelisi eri kuntia hyvin eri tavoilla.

Verotuskustannusten jakoa koskevaa muutosehdotusta pidettiin sinällään perusteltuna. Kuntasektori nosti kuitenkin esiin sen, ettei kustannuksia tulisi periä kunnilta muuta kautta, koska kuntien asema veronsaajana muuttuu verotulojen pienentyessä.

Ehdotusta siitä, että vuodesta 2022 lukien kunnat ilmoittaisivat tuloveroprosenttinsa prosenttiyksikön kymmenyksen tarkkuudella, pidettiin perusteltuna. Kunnallisveroprosentit tulevat laskemaan uudistuksen seurauksena ja kunnallisverotuksen efektiivisyys paranee vähennyksien siirtyessä nykyistä enemmän tehtäväksi valtion verotuksessa.

Omaisuusjärjestelyihin liittyvien verosäännösten osalta lausunnoissa tuotiin esille mahdollisia täsmennystarpeita liittyen säännösten soveltamisalaan ja niiden laajuuteen. Kuntasektori nosti esiin, että voimaanpanolakiin tulisi sisällyttää myös kuntien kiinteistöomaisuuden osalta varainsiirtovero-vapautta koskevat säännökset, joilla varmistettaisiin, ettei kunnille tai niiden yhtiöille synny varainsiirtoveroseuraamuksia siirrettäessä maakunnille tai niiden yhtiöille vuokrattavia kiinteistöjä velkoineen kunnallisiin yhtiöihin.

Vastauksissa nousi esiin mahdolliset tarpeet säätää erikseen verotuksessa vahvistettujen tappioiden käsittelystä rakennemuutosten yhteydessä. Lisäksi esiin nousi mahdolliset tarpeet säätää erikseen maakuntien palvelulaitosten verotuksellisesta asemasta.

Muutamissa vastauksissa nostettiin esille huoli siitä, että paine palvelujen asiakasmaksujen korotuksille kasvaa, koska verotus ei uudistuksen yhteydessä hallituksen linjauksen mukaisesti saa kiristyä.

Vaikka sote- ja aluehallintouudistus ei varsinaisesti koske Ahvenanmaata, on samassa yhteydessä toteutettavalla rahoitusuudistuksella kuitenkin vaikutusta Ahvenanmaan rahoitusjärjestelmään. Lausuntopalautteessa tuotiin esiin erityisesti valitun veroratkaisun suhde Ahvenanmaan itsehallintoon. Uudistuksen vaikutusten selvittäminen olisi saatettava päätökseen sellaisessa aikataulussa, että hallituksen esitykseen sisältyisi lainvalmisteluohjeiden mukainen ja riittävä vaikutusten arviointi uudistuksen rahoittamiseksi tarkoitetun veroasteikkomallin kaikista vaikutuksista myös Ahvenanmaalla.

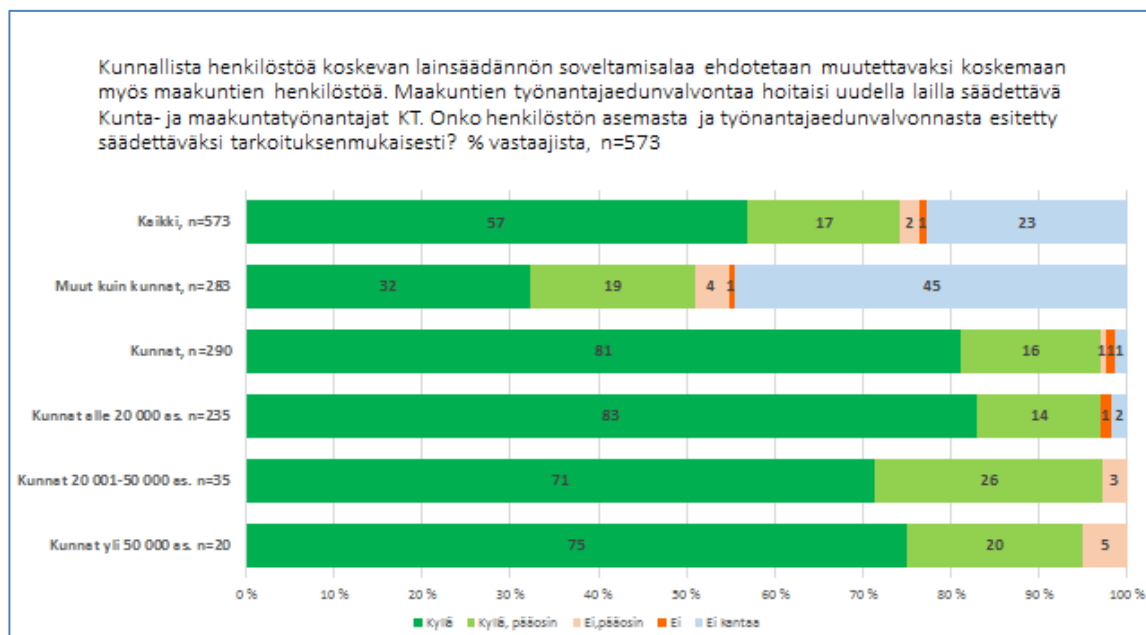
## 5.6.4 Arvonlisävero

Arvonlisäverolain muuttamista koskeva esitysluonnos toimitettiin lausunnoille muusta esityksestä poikkeavalla aikataululla. Arvonlisäverolainsäädäntöä koskevat muutokset on kuitenkin tarkoitus antaa eduskunnalle samalla hallituksen esityksellä maakunta- ja sote-uudistukseksi. Arvonlisäveroa koskeva esityskokonaisuus sijoitetaan hallituksen esitykseen muiden verolainsäädännön muutosten yhteyteen.

Arvonlisäverotusta koskevissa lausunnoissa pidettiin yleisesti tärkeänä, että sosiaali- ja terveydenhuollon alalla verotuksessa huomioidaan sekä hankintaneutraaliteetti että yksityisten ja julkisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien välinen kilpailuneutraaliteetti. Hankintaneutraaliteettia parantavan budjettimenettelymallin käyttöönottoa ehdotetussa laajuudessa kannatettiin poikkeuksetta. Osassa lausunnoista katsottiin, että kilpailuneutraaliteetin toteuttamista alalla tulisi arvioida uudelleen jonkin ajan kuluttua uudistuksen voimaantulosta. Eräissä lausunnoissa ehdotettiin säilytettäväksi kuntien oikeus verottomia hankintoja koskevaan laskennalliseen arvonlisäveron palaututukseen osittain, ottaen huomioon kunnille jäävät varhaiskasvatuksen tehtävät ja työterveyshuoltoa koskevat velvollisuudet. Lisäksi osassa lausunnoista pyydettiin harkitsemaan vaihtoehtoa, jossa kiinteistön käyttöoikeuden luovutuksesta voisi hakeutua verovelvolliseksi myös silloin, kun maakunta tai sen palvelulaitos luovuttaa tilat edelleen käytettäväksi sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnassa. Osassa lausunnoista kannatettiin kuitenkin esitysluonnoksen mukaista mallia.

## 5.6.5 Henkilöstö ja eläkkeet

Kunnallista henkilöstöä koskevan lainsäädännön soveltamisalaa ehdotetaan muutettavaksi koskemaan myös maakuntien henkilöstöä. Maakuntien työnantajaedunvalvontaa hoitaisi uudella lailla säädettävä Kunta- ja maakuntatyönantajat KT. Lausuntopyynnössä kysyttiin, onko henkilöstön asemasta ja työnantajaedunvalvonnasta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti (Kuvio 26).



Kuvio 26. Onko henkilöstön asemasta ja työnantajaedunvalvonnasta esitetty säädettäväksi asianmukaisesti?

Valtaosa lausunnonantajista (kaikista kysymykseen kantaa ottaneista 96 prosenttia ja kunnista 97 prosenttia) katsoi, että henkilöstön asemaa koskevat ehdotukset ovat vähintään pääosin tarkoituksenmukaisia. Muista kuin kunnista lähes puolet ei ottanut kysymykseen kantaa.

Ehdotus kuntasektorin työ- ja virkasuhdelainsäädännön soveltamisesta myös maakuntien henkilöstöön on lausujien mukaan perusteltu ja yhdenvertaisuutta edistävä.

Lausunnoissa korostettiin sitä, että kaikkien maakuntiin siirtyvien työntekijöiden asemasta tulee säätää yhtenevällä tavalla. Henkilöstön palkkojen tulee vastata tehtävien vaativuutta ja suoriutumista ja henkilöstön osaaminen uudessa toimintaympäristössä on varmistettava. Katava ja tarkoituksenmukainen henkilöstön edustus tulee varmistaa maakuntien toimintoja valmisteltaessa ja maakuntien toiminnassa.

Yleisesti lausunnoissa katsottiin, että yhtiöihin siirtyvän henkilöstön asema jää esityksessä jossain määrin epäselväksi ja siihen tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Osa lausujista katsoi, että saman lainsäädännön tulisi koskea myös maakuntien palvelulaitosten tytäryhtiöihin liikkeenluovutuksella siirrettäviä työntekijöitä. Esitettiin, että liikkeen luovutusta sovellettaisiin yhtiöittämissä siinäkin tapauksessa, että yhtiöittäminen syystä tai toisesta tapahtuu säädetyn määräajan jälkeen. Osa lausunnonantajista painotti, että myös valtiolta siirtyvien työntekijöiden sekä kuntien tukipalveluyhtiöiden henkilöstön asema tulee varmistaa uudistuksessa.

Valtaosa vastanneista katsoi, että maakuntien työnantajaedunvalvontaa koskeva ehdotus on perusteltu. Muutoksen laajuus huomioon ottaen työnantajaedunvalvonnan pysyminen KT:llä loisi vakautta siirtymävaiheeseen ja myös edellytyksiä suunnitella ja valmistautua muutokseen yhdessä henkilöstön edustajien kanssa.

Lausunnoissa katsottiin, että yhteisellä edunvalvontaorganisaatiolla edunvalvontatoiminta voidaan järjestää tehokkaasti. Samalla mahdollistetaan yhdensuuntainen ohjaus yhteistoiminnassa toimivien kunta- ja maakuntatasojen välillä. Tämä mahdollistaisi myös synergiaedut, toimintojen koordinoimisen ja kehittämisen sekä yhteensovittamisen yli toimialarajojen. Toisaalta joissakin lausunnossa katsottiin, että Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n ongelmaksi voi tulla eturistiriitatilanteiden ja tasapuolisuuden hallinta, mitä ehdotettu uusi organisointi ei täysin ratkaise. Muutamassa lausunnossa tuotiin esiin, että kyseessä on työmarkkinajärjestö, josta ei ylipäänsä pitäisi säätää lailla.

Osa lausujista piti hyvänä ehdotusta, jonka mukaan yhtiöiden on mahdollista olla Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöjä. Tällöin pidettiin tärkeänä sitä, että yritysjaoston toiminnan itsenäisyys turvataan. Osa lausujista puolestaan painotti sitä, että yhteisöjä ei voida velvoittaa järjestäytymään Kunta- ja maakuntatyönantajiin.

Joissakin lausunnoissa todettiin esityksen puutteena se, että suunnitelmat palkkaharmonisoinnista ja työsuohdeharmoisoinnista puuttuvat. Myös suunnitelmat siirtymävaiheen ja tulevan organisaation henkilöstön edustajien edunvalvonta- ja työsuojeluorganisaatiosta puuttuvat esityksestä.

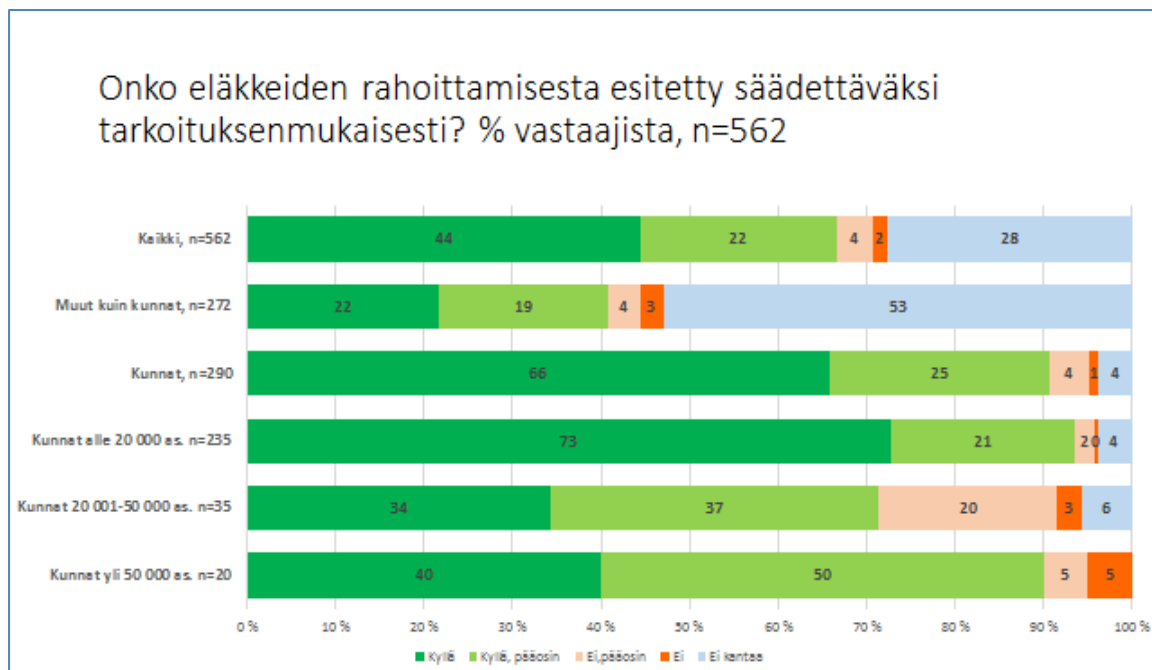
Yleisesti todettiin, että valittavalla valinnanvapausmallilla tulee olemaan vaikutuksia henkilöstön asemaan. Osa lausunnonantajista katsoi, että henkilöstöön liittyvät uhka- ja epävarmuustekijät liittyvät palvelujen yksityistämiseen valinnanvapausmallin myötä, jolloin seurauksena saattaa pahimmillaan olla työsuhteiden pirstoutumista ja tuottajien kilpailua henkilöstöä vähentämällä tai työehtoja heikentämällä.

#### *Eläkkeiden rahoittaminen*

Hallituksen esityksen mukaan maakunnat ja maakuntien palvelulaitokset olisivat Kevan jäsenyhteisöjä sekä maakuntien ja maakuntien palvelulaitosten yhtiöt voisivat liittyä Kevan jäsenyhteisöksi vastaavasti kuin kuntien yhtiöt voivat liittyä nykyisin. Lausuntopyyntöä kysyttiin, *onko eläkkeiden rahoittamisesta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti* (Kuvio 27). Valtaosa kysymykseen kantaa ottaneista (92 %) pitää eläkkeiden rahoittamista vähintään pääosin tarkoituksenmukaisena.

Moni kunta oli huolissaan siitä, että kuntien eläkekustannukset tulevat kasvamaan valinnanvapausuudistuksen vuoksi. Kuntien eläkemenot eivät saisi nousta. Ratkaisuksi useat lausunnonantajat ehdottavat jonkinlaista siirtymämaksua. Lisäksi oltiin huolissaan siitä, miten

varhemaksut kohdistuvat. Todettiin, että käytännössä varhemaksut on pääsääntöisesti kunnilla kohdistettu sosiaali- ja terveystoimen tai muiden maakunnille siirtyvien palvelujen kustannuksiin, siltä osin kuin kyse on ko. palveluiden henkilöstöstä. Rahoitus tältä osin on siirtymässä maakunnille, joten on perusteltua, että maakunnalle siirtyvien tehtävien osalta myös varhemaksujen maksuvastuu siirtyy, koska niiden vastuu jakaantuu useammalle vuodelle. Tässä kappaleessa mainitut huolet tuotiin esiin sekä säätelystä tarkoituksenmukaisena että epätarkoituksenmukaisena pitävien kuntien taholta.



Kuvio 27. Onko eläkkeiden rahoittamisesta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti? Vastajat prosentteina.

Säätelystä osaksi tai kokonaan epätarkoituksenmukaisena pitäneistä kunnista lisähuolena oli usean pääkaupunkiseudun kunnan kanta, että eläkevastuut ja tasausmaksu tulee jakaa aiheutamisperiaatteen mukaan, eikä kunnan kantokyvyn mukaan.

Muista lausunnonantajista suurella osalla ei ollut kantaa eläkkeiden rahoitukseen. Niistä, joilla oli kanta, suurin osa piti ehdotettua sääntelyä tarkoituksenmukaisena tai pääosin tarkoituksenmukaisena. Useat työnantajat ja työntekijöitä edustavat järjestöt suhtautuivat esitykseen kriittisesti.

Lähinnä yksityisiä työnantajat edustavien järjestöjen kritiikin voi kiteyttää niin, että maakuntien perustamat yhtiöt ovat kilpailutilanteessa markkinoilla ja ne eivät saisi säilyä Kevan piirissä. Lisäksi todettiin, että puuttuva vapaakirjaoikeus lisäturvan osalta on huomattava epäkohta. Siirtymämaksun osalta todettiin, että huomattavia palkkasummamuutoksia lähinnä Kevan suuntaan on tapahtunut aiemminkin ja silloin ei ole ollut esillä tarvetta siirtymämaksulle. Koko siirtymämaksun ajatuksen voi tältä osin kyseenalaistaa. Mahdolliset palkkasumman siirtymät tulevat tapahtumaan markkinaehtoisesti. Julkisen ja yksityisen eläketurvan rajapinta on muodostumassa koko ajan enemmän ja enemmän keinotekoiseksi. Siksi ehdotetaan sen tutkimista, voidaanko eläkejärjestelmien erillisyydestä luopua. Ehdotettua eläkemaksusääntelyä pidetään ongelmallisena. Kyseessä saattaa olla järjestely, joka voidaan tulkita kielletyksi valtion tueksi sekä Kevalle että niille Kevan jäsenyhteisöille, jotka kilpailevat yksityisen sektorin palveluntuottajien kanssa.

Työntekijöitä ja erilaisia muita kuin työnantajat ja työntekijöitä edustavien sidosryhmien kritiikki oli käytännössä päinvastaista verrattuna yksityisiä työnantajat lähellä oleviin järjestöihin. Riippumatta siitä, pidettiinkö ehdotettua sääntelyä tarkoituksenmukaisena vai ei, tuotiin esiin seuraavat huolet. Suuret henkilöstösiirtymät pois Kevasta vaarantavat kunnallisen eläke-

järjestelmän rahoituksen ja asiaan on kiireisesti valmisteltava ratkaisu joko siirtymämaksun muodossa tai jotenkin muuten. Lisäksi todettiin, että tasausmaksun jakoperusteen määräaikaisuus aiheuttaa epävarmuutta eläkkeiden tulevaan rahoitukseen.

#### *Vapaaehtoiset huomiot henkilöstön asemasta ja eläkkeistä*

Lausuntopyyntöissä oli mahdollista tuoda esiin myös muita vapaaehtoisia huomioita henkilöstön asemasta, työnantajaedunvalvonnasta sekä eläkkeistä.

Yleisesti kannatettiin ehdotettua ratkaisua, jonka mukaan kunnallista palvelussuhdetta koskevan lainsäädännön soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan myös maakuntaa. Samoin kannatettiin kunnallisen työmarkkinalaitoksen toimialan laajentamista myös maakuntien työntantaja-edunvalvojaksi samoin kuin Kevan toimialan laajentamista myös maakuntien ja palvelulaitosten eläkevakuuttajaksi. Myös maakunnan yhtiöiden mahdollisuutta valita Keva eläkevakuuttajaksi pidettiin yleisesti kannatettavana. Yksi lausunnonantajista (EK) vastustaa tätä ehdottomasti.

Yleisti oltiin huolissaan kunnallisen eläkejärjestelmän piiriin kuuluvan henkilöstön vähenemisestä, ja vaadittiin kunnallisen eläkejärjestelmän vastuulla olevien eläkkeiden turvaamista mahdollisesta kunnallisen eläkejärjestelmän piiriin kuuluvan väen vähenemisestä huolimatta. Useassa lausunnossa kannatettiin siirtymämaksun käyttöönottoa yksityisen ja kunnallisen eläkejärjestelmän välillä.

Kunnallisen lisäeläketurvan takaamisesta oltiin osittain yksimielisiä ja osittain erimielisiä. Samaa mieltä oltiin siitä, että lisäeläketurva tulee turvata henkilöille, jotka siirtyvät kunnista ja kuntayhtymistä liikkeenluovutuksella maakuntiin ja maakuntien palvelulaitoksiin, sekä osakeyhtiömuotoisiin maakuntien valtakunnallisiin palvelukeskuksiin. Tämän esittäneet lausunnonantajat myötäilivät Kuntaliittoa, jonka mukaan lisäeläketurvaa ei tule ulottaa mahdollisiin myöhempisiin liikkeenluovutuksiin, jolloin muihin maakuntien tai palvelulaitosten perustamiin yhtiöihin siirtyvät eivät olisi lisäeläketurvan piirissä. Toinen puoli lausunnonantajista puolestaan vaati ehdottomasti lisäeläketurvan turvaamista kaikissa muutostilanteissa.

Valinnanvapaudesta ja yhtiöittämisestä ja sen vaikutuksista esitettiin epäileviä kommentteja. Perusteita maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten tarpeelle ei pidetty riittävinä, vaan maakuntien tulisi saada itse päättää omista tukipalvelutarpeistaan.

Viranhaltijalakiin ehdotettua karenssisäädöstä pidettiin ongelmallisena, sikäli kun siihen otettiin kantaa. Osa katsoi, että ehdotettu säännös tulisi poistaa kokonaan. Lisäksi esitettiin, että karenssisopimuksen ehdot poikkeavat työsopimuslain kilpailukieltosopimuksesta eli ne tulisi yhtenäistää, karenssisopimuksen rikkomisesta esitetty sopimussakko on kohtuuton sekä karenssisopimuksen ehdot ja kohdentumien tulisi määritellä tarkemmin.

Kotimaisten kielten keskus ehdottaa Kunta- ja maakuntatyöntäjien nimen lyhennykset esitettävän pykälän alussa seuraavasti: Tässä laissa tarkoitettujen työntäjien edunvalvojana toimii julkisoikeudellinen yhteisö Kunta- ja maakuntatyöntäjät (KT). Lain muissa pykälissä voidaan käyttää joko koko nimeä tai pelkkää lyhennettä KT, ei molempia rinnan.

Myös Kevan virallinen nimi pitäisi muuttaa sellaiseen muotoon, josta käy sekä suomeksi että ruotsiksi selkeästi ilmi, että kyseessä on julkisen sektorin henkilöstön eläkkeistä huolehtiva laitos.

Henkilöstöjärjestöt korostavat henkilöstön osallistumisen tärkeyttä ja vaativat väliaikaishallinnolle velvoitetta yhteistoimintamenettelyyn.

Yksittäisissä lausunnoissa esitetään vaatimuksia hyvän henkilöstöpolitiikan noudattamisesta, muutosturvasta, uudelleenkoulutusmahdollisuuksista, riittävän pitkistä siirtymäaajoista, väliaikaishallinnon rahoittajaksi valtiota. Lisäksi esitettiin, että henkilöstön siirtyminen tulee toteuttaa siten, ettei työpaikkoja massiivisesti siirretä eikä keskitetä. Väliaikaishallinnolle esitetyn henkilöstön siirto-suunnitelmien ja siirtosopimusten esitettiin olevan ristiriidassa liikkeenluovutusperiaatteen kanssa.

Lisäksi Kunnallinen työmarkkinalaitos vaati lausunnossaan poistettavaksi esityksestä Kunta- ja maakuntatyöntajat KT:n ylimmän johdon nimittämistä koskevan ehdotuksen. Lisäksi kunnallinen työmarkkinalaitos esittää, että kuntajaoston, maakuntajaoston ja yritysjaoston toimikausi alkaisi 1.1.2019 lukien.

## 5.7 MUUT HUOMIOT HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA

### 5.7.1 Uudistuksen vaikutukset

Lausunnonantajilta kysyttiin, miten ne arvioivat uudistuksen vaikuttavan oman taustaorganisaation asemaan. Kysymykseen otti kantaa 462 lausunnon antajaa, joista 248 oli kuntia. Myös järjestöt ja yritykset ottivat kysymykseen kantaa.

Kuntavastaajista selkeästi suurin osa koki uudistuksen heikentävän kuntien asemaa, tosin uudistuksella todettiin olevan myös muutamia positiivisiakin seurauksia. Kunnat toivat lisäksi esiin, että niillä on jatkossakin merkittäviä tehtäviä hyvinvoinnin, elinvoiman ja demokratian toteuttamisessa paikallisella tasolla. Osin koettiin, että kovin syvällisiä vastauksia on vaikea antaa, koska uudistus on tässä vaiheessa niin pahasti kesken ja esimerkiksi valinnanvapausmalli on linjaamatta.

Useimmin kuntien vastauksista nousi esiin pelko kunnan taloudellisen asema heikkenemisestä ja rahoitusriskin merkittävästä noususta. Tämä johtaa huoleen kuntien lakisääteisistä tehtävistä selviytymisestä jatkossa sekä mahdollisuuksista investoida. Vastaajien näkemyksen mukaan rahoituksen leikkauksesta huolimatta investointitarpeet kunnan elinvoimaa edistävään toimintaan (esimerkiksi hyvinvointiin, kulttuuripalveluihin, liikennejärjestelmiin, asuntorakentamiseen jne.) säilyvät ennallaan ja niiden rahoitusvastuu on edelleen kunnalla. Vaikutusarvioinnin puuttuessa jää epäselväksi, millaiset ovat näiden koko yhteiskuntaa hyödyttävien hankkeiden rahoittamisen mahdollisuudet uudessa tilanteessa, kun kunnan rahoituspohja ja tulorahoitus ovat olennaisesti nykytasoa pienempi. Tämä on kokonaisuudessaan iso kysymys, sillä jatkossa kunnat tulevat panostamaan selkeästi elinkeinojen kehittämiseen, kaupunkisuunnitteluun, yhdyskuntien toimivuuteen, turvallisuuteen ja viihtyisyyteen. Toisaalta vaikka taloudellisen aseman odotetaan heikkenevän, niin positiivisena nähtiin talouden ennustettavuuden parantuminen, kun sosiaali- ja terveystalouteen liittyvät menot poistuvat.

Kunnan ja maakunnan tehtäväjako ja toimivaltasuhde nähdään lakiesityksissä epämääräisenä, mutta sitäkin tärkeämpänä. Kuntien ja maakuntien välisen työnjaon toivottiin lähtevän perustuslain lähtökohdista, että kunnilla on yleinen toimivalta ja maakunnilla vain rajattu. Kuntien lausuntojen mukaan kuntien tulisi yleisen toimivaltansa perusteella voida määrittää, mistä toiminnoista kunta vastaa, kun se kehittää oman alueensa elinvoimaa. Samoin toivottiin, että kuntien mahdollisuus ottaa vastattavakseen maakunnalle säädetyt tehtävät tulee sisällyttää lakiin. Keskeistä on kuitenkin vastaajien mukaan se, että luodaan joustava ja mahdollistava lainsäädäntö, jonka puitteissa kunnilla ja maakunnilla on mahdollisuus sopia tehtävien ja palveluiden tarjoamisesta keskenään. Kunnan ja maakunnan välille ei saa syntyä lainsäädännöllä jäykkiä toimivaltarajoja vaan paikalliset ja alueellisesti erilaisetkin ratkaisut olla mahdollisia. Maakunnan ja kuntien suhde on muutenkin vähäisellä huomiolla. On ainoastaan 15 § maakunnan ja kuntien neuvottelu valtuustokausittain yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Varsin usein nostettiin konkreettisena huolena esiin tukipalveluiden hoitaminen jatkossa.

Sote-palveluiden järjestämis- ja tuottamisvastuun poistumisella kunnilta voi olla erityisesti muiden kuin kaupunkikeskusten kuntien elinvoimaan negatiivinen merkitys, mikäli palvelut keskittyvät jatkossa entistä enemmän vain maakuntakeskuksiin. Mahdollisen keskittämisen pelätään johtavan osaamisen ja työpaikkojen poistumiseen kaupunkikeskusten ulkopuolisista kunnista. Työpaikkojen vähenemisen lisäksi palveluiden heikkeneminen voisi vaikuttaa ihmis-



ten ja yritysten sijoittumiseen ja viihtymiseen, mikä osaltaan vaikuttaisi haitallisesti kunnan elinvoiman edistämiseen. Toisaalta isompien kaupunkiseutujen lausunnoissa korostui, että uudistus ei huomioi suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen erityispiirteitä.

Pelko kunnan ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien heikkenemisestä on laaja kautta kuntakentän.

Muita hieman useammin esiinnoituneita havaintoja olivat muun muassa kiinteistöihin ja omaisuuteen liittyvät huolet, palveluiden kehittämisen ja integraatiokehityksen hidastuminen sekä kunnan asema hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymistä tai yhteistoiminta-alueista 23 vastasi kysymykseen. Vastaaajien taustaorganisaatio joko lakkautetaan tai fuusioidaan tulevaan maakuntaan. Kommentteissa nousi esiin mm. uudistuksen ongelmallisuus kuntayhtymän jäsenkuntien näkökulmasta, koska kuntayhtymä on järjestänyt perusterveydenhuollon palvelut taloudellisesti ja toiminnallisesti hyvin ja on pelkoa saman jatkumisesta. Lisäksi epäillään toiminnan kehittämisen ja palveluintegraation heikkenevän uudistuksen myötä.

Maakuntien liitoista 13 vastasi kysymykseen. Maakuntien liitot organisaatioina lakkaavat. Heidän käsityksensä mukaan maakuntien liittojen ja ELY-keskusten toimintojen yhdistäminen saattaa vahvistaa alueiden kehittämistä. Tosin vaarana koetaan, että uusi maakunta on sote-painotteinen ja maakunnan omaehtoinen kehittäminen jää heikoksi.

Valtion viranomaisista 31 vastasi kysymykseen. Monia vastaajia huoletti tehtäväkokonaisuuksien mahdollinen sirpaloituminen, kun tehtävät jakaantuvat maakuntien ja valtion hoidettaviksi. Uudistuksen johdosta tehtävien hoitoon liittyvä synergia saattaa heikentyä, mikäli prosesseja hajotetaan eri paikkoihin (valtion lupa-, ohjaus- ja valvontavirasto, maakunta ja valtakunnalliset yhtiöt). Valtakunnallisella ja alueellisella keskittämisellä sekä kahden tai useamman maakunnan tehtävien hoidolla yhdessä ELY:ssä on turvattu yhtenäinen palvelutaso ja samalla on pystytty saamaan henkilöresurssisäästöjä. Uudistuksen arvioidaan vaikuttavan tältä osin heikentävästi. Samoin muistutettiin monissa lausunnoissa, että yhteistyö eri toimijoiden välillä pitää monilta osin rakentaa uudestaan. Monin paikoin myös uusien tehtävien muistutettiin vaativan myös lisää resursseja, valvontaan. Toisaalta todettiin myös, että uudistus yksinkertaistaa ja selkeyttää hallintoa.

#### *Maakuntien taloudelliset edellytykset suoriutua tehtävistään*

Lausuntopyyntöissä kysyttiin, *onko maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistä uudistuksen voimaan tultua*. Valtaosa vastaajista suhtautui epäilevästi maakuntien taloudellisiin edellytyksiin suoriutua lakisääteisistä tehtävistä uudistuksen voimaan tulon jälkeen. Huoli maakuntien taloudellisten resurssien riittävydestä nousi esiin lähes kaikkien kuntien vastauksista. Edellytysten puuttumisen todettiin johtuvan erityisesti uudistukselle asetetuista säästötavoitteista ja kustannustason kasvun rajoittamisesta, maakuntalakiluonnokseen sisältyvästä alijäämän kattamisvelvoitteesta ja arviointimenettelystä sekä verotusoikeuden puuttumisesta ja rajoitetusta lainanotto-oikeudesta. Monet lausunnonantajat totesivat, että maakuntien taloudellista liikkumavaraa heikentävät lisäksi muutoksen aiheuttamat hallinnolliset ja muutoskustannukset erityisesti siirtymävaiheen aikana.

Vastajaorganisaation tyyppi ei juuri vaikuttanut siihen, kuinka riittävinä vastaajat maakuntien taloudellisia edellytyksiä pitivät. Kuntien lisäksi myös muut vastaajat pitivät edellytyksiä haastavina. Ministeriöiden ja virastojen vastauksiin sisältyi usein huoli siitä, että maakunnat kykenevät yleiskatteellisen rahoituksen puitteissa huolehtimaan kaikista maakunnan vastuulle siirtyvistä tehtävistä, kuten kasvu- ja työllisyyspalveluista ja maatalouteen liittyvistä tehtävistä. Riskinä mainittiin myös se, että tietyille maakunnille kohdentuvia erityistehtäviä ei ole otettu maakuntien rahoitusmallissa riittävällä tavalla huomioon.

Suurin osa kuntavastaajista mukaili lausunnoissaan Suomen Kuntaliiton lausuntoa. Kuntien lausunnoissa toistui, että maakuntien taloudelliset edellytykset suoriutua tehtävistä ovat ehkä

olemassa, mutta valtion suoran rahoituksen epäillään johtavan tilanteeseen, jossa maakunnat ovat tosiasiallisesti valtion keskushallinnon ja sen toimintatapojen jatke. Maakunnissa tapahtuvan päätöksenteon tosiasiallisen laajuuden epäiltiin jäävän rajalliseksi.

Vastaajat, jotka pitivät taloudellisia edellytyksiä riittävinä, perustelivat vastauksiaan muun muassa sillä, että nyt esitetyssä mallissa valtiolla on viimekätinen vastuu lakisääteisten palveluiden turvaamisesta. Lisäksi todettiin, että toiminnallisia edellytyksiä palveluprosessien parantamiseen – ja sitä kautta kustannussäästöihin – on olemassa.

Moni vastaaja huomautti, että kysymykseen ei tällä hetkellä ole riittävästi tietoa vastata. Vastaamista koettiin vaikeuttavan erityisesti monituottajamalliin ja valinnanvapauteen liittyvien linjausten puuttuminen sekä ylipäättään uudistuksen keskeneräisyys. Valinnanvapauden osalta kiinnitettiin muun muassa huomiota siihen, että ei ole tiedossa sitä, kuinka paljon valinnanvapauteen liittyvä malli lisää palveluiden kysyntää ja sitä kautta kustannuksia.

Moni lausunnonantaja totesi, että viimekädessä näkemys rahoituksen riittävydestä on riippuvainen siitä, kuinka maakunta menestyy laskennallisten kriteerien pohjalta määräytyvässä rahoituksessa eli minkälaisia muutoksia siirtyminen kustannusperusteisesta mallista laskennalliseen malliin aiheuttaisi maakunnalle. Tältä osin oli huomattavissa, että maakuntien kuntien vastauksissa oli arvioitu taloudellisia edellytyksiä lausuntomateriaalin yhteydessä julkaistujen maakunnittaisten koelaskelmien pohjalta. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että maakuntien edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistä vaihtelevat maakunnan olosuhteiden ja väestöpohjan mukaan. Maakuntien määrää pidettiin useissa lausunnoissa liian suurena ja epäiltiin, että erityisesti pienemmillä maakunnilla ei ole riittäviä taloudellisia edellytyksiä vastata maakunnille siirtävistä tehtävistä.

Vastauksista on huomattavissa myös maakunnallisia painotuksia. Uudenmaan kuntien vastauksissa toistui huoli siitä, että laskennallinen malli johtaisi Uudenmaan resurssien vähenemiseen ja siten maakuntien palvelutason heikentymiseen. Uudenmaan maakunnan erityispiirteiksi todettiin lausunnoissa muun muassa voimakas väestönkasvu ja maahanmuutto. Pohjanmaan kuntien lausunnoissa todettiin maakunnan taloudellisten edellytysten heikentyvän muita maakuntien enemmän uudistuksen laskennallisesta rahoitusmallista johtuen. Lisäksi Pohjanmaan kuntien vastauksissa toistui ehdotus siitä, että rahoituksen painopiste tulisi olla lähes yksinomaan ikärakenteessa. Pohjanmaan osalta huomautetaan myös, että rahoitusjärjestelmässä ei ole huomioitu kaksikielisuudesta ja saaristoisuudesta johtuvia tekijöitä. Lapin kuntien, Lapin liiton ja Saamelaiskäräjien lausunnoissa toistui puolestaan näkemykset siitä, että yleiskatteellisen rahoituksen jakokriteereissä ei ole riittävästi painotettu harvaa asutusta. Monissa Lapin kuntien vastauksissa esitettiin erillisen valtionosuuden osoittamista saamenkielisten palveluihin sekä pelastustoimen rahoituksen turvaamista.

Eryityisesti kuntien lausunnoissa toistui, että muutos kustannusperusteisesta mallista laskennalliseen malliin tulee olla hallittu. Useat lausunnonantajat totesivat, että ohjauskeinojen riittävyttä ja rahoituksen määräysperusteita on tarpeen arvioida koko siirtymäkauden aikana ja tehdä tarvittavia korjausliikkeitä. Eryityisesti ammattiliittojen vastauksissa korostui puolestaan näkemys siitä, että maakunnan taloudellisten edellytysten lisäksi tulee uudistuksen yhteydessä varmistaa jäljelle jäävien kuntien tehtävien riittävät taloudelliset edellytykset. Tämän voisi toteuttaa esimerkiksi harkinnanvaraisen valtionosuuden palauttamisena kunnille.

## 5.7.2 Uudistuksen tuki

Lausuntopyynnössä kysyttiin, *mihin aiheisiin liittyvää valtakunnallista tukea vastaaja katsoisi tarvitsevanaan sote- ja maakuntauudistuksen alueelliseen toteutukseen* (Kuvio 28). Kysymykseen oli mahdollista vastata yksi tai useampi vaihtoehto.

Mihin aiheeseen/aiheisiin liittyvää valtakunnallista tukea katsotte tarvitsevanne sote- ja maakuntauudistusten alueelliseen toteutukseen (voitte valita useamman vaihtoehdon)?:

	sote-integraatio	talous	hallinto ja johtaminen	omaisuusjärjestelyt	tietohallinto ja ICT	viestintä ja osallisuus	henkilöstö ja irrot	palvelutarpeen arviointi, tilaaminen	muuta, mitä?
Kunnat yli 50 000 as.	11	9	9	11	13	8	10	8	10
Kunnat 20 001-50 000 as.	23	23	22	32	27	23	24	18	18
Kunnat alle 20 000 as.	99	93	65	135	110	70	82	65	100
Kunnat	133	125	96	178	150	101	116	91	128
Muut kuin kunnat	74	57	62	49	81	74	64	66	73
Kaikki	207	182	158	227	231	175	180	157	201

Kuvio 28. Mihin aiheisiin liittyvää valtakunnallista tukea katsotte tarvitsevanne sote- ja maakuntauudistusten alueelliseen toteutukseen? Vastaajat määrinä.

Suurin tarve kuntien muutostuelle on omaisuusjärjestelyissä, joihin liittyvää tukea toivoo 60 prosenttia kunnista. Toiseksi tärkeimmäksi aiheeksi nousi tietohallinto ja ICT, jota toivoi noin puolet kunnista (51 %). Myös tukea sote-integraatioon sekä talouteen toivoi yli 40 prosenttia kunnista. Moni kunta piti kaikkia mainittuja tuen muotoja tarpeellisina. Vähiten tukea katsottiin tarvittavan palvelutarpeen arviointiin ja tilaamiseen, johon tukea toivoi 31 prosenttia kunnista.

Yleisesti ottaen kunnat kaikissa kuntakokoluokissa katsoivat, että uudistuksen muutostuen tulee olla laaja-alaista ja vaikuttavaa. Käytännössä se 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. Toivottiin myös muutostuen koordinoitua eri toimijoiden välillä (esimerkiksi valtionhallinto, kunnat ja kuntayhtymät). Kunnat toivoivat valtiolta rahoitusta valmisteluun sekä selkeitä valtakunnallisia ohjeistuksia hyvissä ajoin.

Kuntakoon mukaan tarkasteltuna suhteessa eniten tukea toivoivat 20 000 – 50 000 asukkaan kunnat. Pienimmistä, alle 20 000 asukkaan kunnista selvästi pienempi osuus katsoi tarvitsevanaan tukea muutokseen kuin muista kuntaryhmistä.

Suurin tarve muiden vastaajien muutostuelle on tietohallinnossa ja ICT:ssä, joihin liittyen tukea toivoo 17 prosenttia vastaajista. Seuraavaksi tärkeimmiksi aiheiksi nousivat sote-integraatio sekä viestintä ja osallisuus (16 %).

Avoimissa vastauksissa nousi esiin tehtäviä ja henkilöstöä luovuttavien organisaatioiden (ELY-keskukset, TE-toimistot) osalta tarve henkilöstön muutostuelle sekä tilaaja-tuottamallin edellyttämälle hankintaosaamisen tuelle. Yksi järjestö ehdotti laajaa tutkimus- ja seurantahankeita henkilöstön työhyvinvoinnista edellisen sote-uudistuksen ehdotuksen pohjalta. Lisäksi samassa yhteydessä uudistuksen nähtiin tarvitsevan tuekseen kattavaa ja riittävästi resursoitua muutosturvapakettia.

Moni järjestö toivoi avovastauksissaan muutostuen sijasta aitoa osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuutta. Erityisesti sote-alan järjestöt toivoivat lisää vaikuttamismahdollisuuksia ja ammattiliitot kolmikantaista valmistelua ja edustusta maakunnallisissa valmisteluelimissä. Lisäksi alueelliseen valmisteluun toivottiin monessa lausunnossa riittäviä resursseja.

### 5.7.3 Muut huomiot

#### *Vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta*

Lakiluonnos- ja säännöskohtaisten kysymysten jälkeen lausujilla oli vielä mahdollisuus tuoda esiin muita vapaamuotoisia huomioita hallituksen esitysluonnoksesta. Tässä kohdin tuotiin esiin pääasiassa sellaisia huomioita, jotka oli tuotu esiin myös muualla lausuntopyyntöissä. Sekä kuntien että muiden vastaajien lausunnoissa toistuivat pitkälti samankaltaiset huomiot.

Kuntien lausunnoissa katsottiin yleisesti, että uudistus on välttämätön ja se tulee toteuttaa. Uudistuksen lähtökohdat ja tavoitteet ovat oikeat, ja muutosta tulee viedä eteenpäin kuunnel- len alueen asiantuntijoita ja huomioiden alueiden erityispiirteet. Muutoksen käsittely lakiluonnoksissa katsottiin kuitenkin liian organisaatiolähtöiseksi, ja asiakasnäkökulmaa tulisi painottaa nykyistä enemmän.

Useissa lausunnoissa todettiin, että lakiluonnosten saattaminen lausuttavaksi tilanteessa, jossa tiedossa on vain osa muutoksista, vaikeuttaa huomattavasti lausunnon antamista. Lakien valmistelun eritahtisuudesta johtuen uudistuksen lakiesityskokonaisuus olisi hyvä antaa uudelleen lausuttavaksi valinnanvapaus- ja rahoituslakiesityksen valmistuttua. Lisäksi todettiin, että tarvittaessa uudistusprosessissa tulee olla riittävä valmius muuttaa linjauksia ja tehdä korjausliikkeitä.

Usein todettiin myös, että uudistuksen toteutusaikataulu on riittämätön. Esimerkiksi vaadittavien tietojärjestelmäratkaisujen hankinta julkista hankintamenettelyä noudattaen vie aikaa. Myös yhtiöittämiselle asetetun siirtymäajan riittämättömyys nostettiin esiin. Esitettiin, että riskien vähentämiseksi toimeenpanoaika sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamiselle tulisi olla lainsäädäntöluonnoksissa esitettyä pidempi. Myös toimeenpanon vaiheistusta kannatettiin niin maantieteellisesti kuin ajallisesti. Myös erilaisten rajattujen kokeilujen avulla voitaisiin saada tietoa ennen koko järjestelmän mahdollisesti vähemmän hallittua muuttamista. Siirtymäajat kautta linjan ovat perusteltuja.

Lausunnoissa painotettiin, että perustason palvelut on turvattava lähellä kuntalaisia. Tavoitteena on varmistaa palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja tarkastelussa on huomioitava asukastiheyden lisäksi myös maantieteelliset etäisyydet. Uudistuksessa tulee hyödyntää kuntien ja kuntayhtymien tekemät hyvät ja hyvin toimivat ratkaisut. Kunnat toivat jälleen esiin halukkuutensa myös palveluiden tuottajana erityisesti valinnanvapauden piiriin kuuluvissa palveluissa.

Hyvin usein kuntien lausunnoissa toivottiin joustavuutta erilaisiin ratkaisuihin ja olosuhteisiin. Lakikokonaisuuden tulee mahdollistaa joustavat ratkaisut tehtävien ja palveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa ja huomioida maakuntien erilaisuus. Olosuhteiden poiketessa voimakkaasti maan eri osissa lainsäädännön tulisi antaa joustoa alueellisesti eriytyneisiin ratkaisuihin esimerkiksi suurilla kaupunkiseuduilla, harvaan asutuilla alueilla ja saaristoalueilla. Uudistuksessa tulisi mahdollistaa myös joustavat yhteistoimintamuodot palvelujen tuottamisessa ja järjestämisessä. Myös valtakunnan rajat ylittävä yhteistyö tulee huomioida.

Maakunnan ja kunnan rajapinta katsottiin jäävän lakiesityksissä hahmottumattomaksi ja sitä tulisi selkeyttää. Kuntien ja maakuntien yhteistyölle ei tulisi luoda lainsäädännöllisiä esteitä. Osa kunnista katsoi, että kunnan ja maakunnan jäykkä toimivaltaraja uhkaa aiheuttaa päällekkäisyyksiä ja palveluaukkoja. Maakuntalakiluonnoksen säännös, jonka mukaan tehtäviä voidaan siirtää kunnilta maakunnille vain kaikkien kuntien niin sopiessa, katsottiin liian tiukaksi. Sopimismahdollisuus tulisi olla myös yksittäisillä kunnilla ja kuntaryhmillä.

Kuntien näkökulmasta maakuntien palvelujen järjestämiseen kohdistuvan valtion ohjauksen tulisi kohdistua ainoastaan strategisiin 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 tulisi olla ohjausvaltaa maakuntien operatiiviseen toimintaan, ja operatiiviset ammatillista ja alueellista

asiantuntemusta edellyttävät asiat tulisivat olla maakunnan päätösvallassa. Toisaalta muiden vastaajien joukossa valtion ohjauksen vahvistamista myös kannatetaan, siihen toivotaan muun muassa esitystä parempaa vastuunjakoa ministeriöiden kesken sekä riittävän osaamisen varmistamista. Resurssiohjauksen osalta toivotaan myös varmistettavan maakunnille riittävät taloudelliset edellytykset vastata palveluista.

Osassa kuntien lausuntoja katsottiin, että maakuntalakiuudistuksen 9 luvun säännökset maakunnan palvelulaitoksesta tulee poistaa. Maakunnan yhteyteen perustettava erillinen ja kokonaan uusi oikeushenkilö ja palvelujen erottaminen tämän erillisen oikeushenkilön vastuulle saisi aikaan raja-aidan, joka luo esteitä toiminnan johtamiselle, maakunnan toiminnan ja talouden kokonaisuuden hallinnalle. Katsottiin myös, että demokratian ja myös julkisen talouden näkökulmasta merkittävä asia uudistuksessa tulee olemaan palvelun järjestäjän ja palvelulaitoksen valtasapaino. Lähtökohtaisesti palvelun järjestäjän asema tulisi varmistaa lainsäädännössä selvästi vahvemmaksi kuin palvelulaitoksen asema. Mikäli palvelunjärjestäjän ohjaukselta palvelulaitokseen ja palvelutuotantoon muodostuu heikoksi, muodostuu palvelulaitoksesta vahva yhteiskunnallinen vallankäyttäjä. Näin syntyvä asetelma ei voi olla yhteiskunnallisesti toivottava.

Jotkut kunnat toivat lausunnossa esiin sen, että uudistus kaventaa paikallista demokratiaa merkittävästi, kun yli puolet kunnan tehtävistä ja rahoituksesta siirretään maakunnalle. Maakunnan itsehallinto vaaleilla valittuine valtuustoineen ei paikkaa demokratiavajetta, kun itsehallinto on hyvin heikko mm. rajoitetun päätöksentekovallan, verotusoikeuden puuttumisen ja vahvan valtion ohjauksen vuoksi. Itsehallinto on jäämässä näennäisdemokratiaksi. Maakunnan palvelutuotantorakenne vähentää myös demokratiaa, koska palveluja tuottavat maakunnan palvelulaitokset ja yhtiöt ovat demokraattisen päätöksenteon ulkopuolella. Samoin vaikuttaa palvelujen kokoaminen yhteistyöalueille ja joidenkin maakuntien järjestettäväksi.

Erityisesti suurten kaupunkien lausunnoissa tuotiin esiin se, että esitysluonnos ei ota huomioon suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen keskeistä merkitystä Suomen kilpailukyvyllä ja hyvinvoinnille. Lainsäädännöllä tulisi turvata ja mahdollistaa suurten kaupunkien ja kaupunkiseutujen menestyminen ja elinvoiman vahvistaminen myös jatkossa. Esitettiin, että lainsäädännöllä tulisi mahdollistaa erityisratkaisu elinvoima-asioissa siten, että suuret kaupunkiseudut voivat järjestää alueensa elinkeinojen kehittämisen ja työllisyydenhoidon palvelut, vastata alueellaan maankäytön, asumisen ja liikennejärjestelmän suunnittelusta sekä neuvotella jatkossakin suoraan valtion kanssa MAL-sopimuksista. Yksityiskohtainen sääntely ei saisi rajoittaa keskuskaupunkien tai suurten kaupunkien mahdollisuuksia päättää eri palvelujen tuottamisesta tai heikentää voimakkaasti kunnan palveluntuottamismuotoja. Maakuntien ja kuntien tehtäväjako tulisi toteuttaa siten, että syntyy kokonaisuuksia ja erityisesti on varottava päällekkäisyyttä kaupunkien elinvoimatehtävien ja maakunnan kesken. Suurten kaupunkien tai kaupunkiseutujen ja maakuntien yhteistyölle ei tule luoda lainsäädännöllisiä esteitä vaan korostaa kumppanuutta. Valtionosuusjärjestelmässä tulee nykyistä paremmin huomioida keskuskaupungin vastuu maakunnallisten kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluiden tuottajana.

Osa kunnista piti hyvänä sitä, että ehdotettu maakuntien rahoitusmalli kannustaa maakuntia tehostamaan toimintaansa. Katsottiin, että valtion suora rahoitus on ainoa keino, jolla voidaan edetä uudistukseen ja kohdentaa verorasitusta oikeudenmukaisesti. Osa kunnista puolestaan totesi, että esitetyn rahoitusmallin johdosta kuntien investointikyky heikkenee merkittävästi ja jotkut kunnista eivät voi mitenkään selviytyä velvoitteistaan ylläpitää olemassa olevaa omaisuuskantaa tai rakentaa uutta. Pelättiin, että kuntien tosiasialliset mahdollisuudet vaikuttaa uudistuksen jälkeen jäljellä jäävällä rahoituksella työllisyyteen ovat vähäiset. Jotkut kunnat toivat esiin, että toimivan itsehallinnon näkökulmasta on välttämätöntä, että maakunnille annetaan myöhemmässä vaiheessa verotusoikeus. Katsottiin, että maakuntien itsehallinto yhdistettynä valtiorahoitteisuuteen voi johtaa yhteiskunnan kokonaistaloudellisen toiminnan kannalta epätarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin ja tarkoittaa käytännössä maakuntien valtiojohtoisuutta.

Useassa lausunnossa todettiin, että peruskuntien taloutta on esitysehdoituksessa käsitelty liian niukasti. Yksittäisiä peruskuntia joutuu suurten taloudellisten haasteiden eteen heikentyneen tulorahoituksen, kasvupaineiden ja investointitarpeiden vuoksi. Omavaraisuus heikkenee ja suhteellinen velkaisuus kasvaa, joissakin kunnissa voimakkaastikin. Lakiesityksen perusteissa ei esitetä laskelmia uudistuksen vaikutuksista kuntien talouteen kokonaisuudessaan. Laskelmat tulee laatia ja lisätä perusteluihin.

Joissakin kuntien lausunnoissa todettiin, että uudistuksen vaikutusten arvioinnit on ylipäättään tehty puutteellisesti, erityisesti suhteessa välillisiin vaikutuksiin. Esitettiin, että vaikutuksia arvioidaan tarkemmin esimerkiksi kuntien lainan-ottokyvyn heikkenemisen, työllisyysvaikutusten, yritysvaikutusten, kuntien investointikyvyn, kuntien rahoitusaseman, aluetalouden sekä pääkaupunkiseudun mahdollisen erityisaseman näkökulmista. Kuntien investointikyvyn heikkenemisen välilliset vaikutukset yrityksiin ja työllisyyteen on arvioitava. Esitettiin myös, että uudistuksen valtiosääntöoikeudellinen arvio tulee tehdä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaisesti.

Kielivähemmistöjen tasavertainen oikeus korkealaatuiseen palveluun pitää voida turvata, ja uudistuksen kielelliset vaikutukset tulee arvioida perusteellisesti ja laaja-alaisesti ennen kuin esitys annetaan eduskunnalle.

Kaikki asiaan kantaa ottaneet kunnan katsoivat, että kuntien siirtymävaiheen verokaton asettaminen on tarpeetonta. Kuntien välinen kilpailu on tähänkin saakka ohjannut tuloveroprosentin muutoksia. Tuloveroprosentin muuttamisen rajoittaminen saattaa päinvastoin aiheuttaa verotuksen ennen aikaista kiristymistä vuonna 2018. Kuntien elinvoimaroolin ja myös kunnallisen itsehallinnon osalta on tärkeää, että kunnilla säilyy oikeus päättää tuloveroprosentistaan. Kuntien verotusoikeuteen puuttuminen merkitsisi myös riskiä kunnille myönnettyjen lainojen koron nousemisesta ja kuntasektorin luottoluokituksen laskemisesta.

Osa kunnista kantoi huolta siitä, että uudistuksella luodaan uusi hallinnon porras ja sille raskas ja monimutkainen hallinto- ja palvelurakenne. Maakuntakonsernin ohjaus ja johtaminen tulee olemaan erittäin haasteellista hallinto- ja palvelurakenteen monimutkaisuuden vuoksi. Haasteita johtamiselle aiheuttaa myös yhtiöittämisvelvollisuus ja pirsta-leinen tuottajaorganisaatiokenttä. Järjestämis- ja tuottamisvastuun erottaminen paisuttaa osaltaan hallintoa ja sen kustannuksia, eikä millään tavalla yksinkertaista hallintoa eikä ole selkeä asiakkaiden näkökulmasta.

Yleisesti kuntien lausunnoissa todettiin, että valtakunnallisten palvelukeskusten rooli on epäselvä. Epäiltiin myös, että valtakunnalliset palvelukeskukset sitovat maakuntia liikaa ja käyttävät valtaa, tai että palvelukeskukset johtavat nykyiseen verrattuna merkittävästi tehotomampaan tukipalvelutuotantoon. Maakuntien tulisi saada päättää tukipalveluiden järjestämisestä itsenäisesti, jolloin olemassa olevien rakenteiden ja palveluiden hyödyntäminenkin olisi mahdollista. Esitettiin, että valtakunnallisten palvelukeskusten rooli tulisi määritellä pääosin koordinoivaksi. Maakunnan tulisi voida itsehallinnon puitteissa muodostaa yhdessä kuntatoimijoiden kanssa varsinaista palvelutuotannosta vastaavat inhouse-yhtiöt. Erityisen tärkeää tämä on talous- ja henkilöstöhallinnon ja tieto- ja viestintätekniikan palveluissa, joissa on olemassa olevat palveluiden tuottajat. Todettiin myös, että valtakunnalliset palvelukeskukset eivät saa johtaa siihen, ettei maakunnassa voida tuottaa tarpeellisia tukipalveluita. Kysyttiin, miksi palvelukeskuksia ollaan perustamassa ilman mitään kustannusselvityksiä. Myöskään ei ole selvitetty perustettavien tukipalvelukeskusten vaikutusta nyt toiminnassa oleviin osin kuntien perustamiin tukipalveluyhtiöihin. Tavoitetilana tulisi lausuntojen mukaan olla usean toimijan malli, jossa maakunnat ja kunnat voivat valita tukipalveluiden tuottajan alueellisesti tai kansallisesti toimivien tuottajien joukosta. Mikäli tuleva maakuntalaki ei mahdollista kuntien ja maakuntien yhteistä tukipalvelutuotantoa, merkitsee se lisää kustannuksia kunnille. Nykyisten tukipalveluyhtiöiden tuotantovolyymi putoaa niin paljon, että niiden kehitystyö kuntia varten vähenee, hinnoitteluperusteet muuttuvat, palvelutaso voi laskea ja investointihalukkuus

aleta. Samaan aikaan tarvitaan merkittävä panostus uusien keskitettyjen tukipalvelukeskuksien perustamiseen.

Kuntien lausunnoissa nostettiin esiin myös keskitettyjen tukipalveluiden ja yleishallinnon henkilöstö. Käytännössä tämän henkilöstön työpanos koostuu koko organisaatiota palvelevista tehtävistä. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa kunnille jää osuuttaan ja tarvettaan enemmän henkilöstöä. Voimaanpanolain yksityiskohtaisissa perusteluissa on linjattu, että henkilöstösiirtoja voidaan tehdä myös niiden työntekijöiden osalta, joiden työpanoksesta kyseiset tehtävät kattavat alle puolet. Esityksen mukaan tästä sovittaisiin erikseen huomioiden molempien osapuolten tarpeet. Lakiesitystä tulisi muuttaa sisällyttämällä edellä esitetty periaate voimaanpanolakiin siten, että kunta ja maakunta sopivat tasavertaisina kyseisen henkilöstön siirrosta. Voimaanpanolain liikkeenluovutusta ja henkilöstön siirtoa koskeva määrittelyä tulisi joidenkin lausujien mukaan laajentaa koskemaan myös kuntien ja kuntayhtymien inhouse-yhtiöitä, jotka palvelevat siirtyviä tehtäväkokonaisuuksia

Lisäksi henkilöstön osalta nostettiin esiin mahdollisuudet henkilöstön osallistumisen varmistamiseksi uudistuksen toteuttamisessa sekä työhyvinvoinnin varmistaminen muutoksessa. Esimerkiksi työhönohjaus nostettiin esiin yhtenä keinona henkilöstön osaamisen, motivoinnin ja työhyvinvoinnin ylläpitämisen keinona.

Kuntien lausunnoissa korostettiin, että toimitiloja koskeva linjaus saattaa kunnat eriarvoiseen asemaan riippuen kunnan toimitila- ja hankintastrategioista: maakuntaan siirtyvien tehtävien toimitilat omaan taseeseen hankkineet kunnat ovat huomattavasti huonommassa asemassa kuin kunnat, jotka ovat ulkoistaneet toimitilojen omistuksen. Mikäli kunta on käyttänyt leasing-rahoitusta, siirtyvät sopimuksen vastuut maakunnalle. Toisaalta ne kunnat, jotka ovat hankkineet irtaimen omaisuuden omaan taseeseen, luovuttavat taseestaan omaisuutta korvauksetta, mutta niihin kohdistuneet lainat jäävät kuntien maksettaviksi. Osa kunnista katsoi, että esitetty omaisuusjärjestely on kuntien näkökulmasta epäoikeudenmukainen ja kohtuuton. Se vaarantaa myös kuntien mahdollisuuksia selviytyä jäljellä jäävien tehtävien hoitamisesta. Esitettiin myös, että omaisuusjärjestelyjen taloudelliset vaikutukset on korvattava kunnille täysimääräisesti, tai että sote- kiinteistöomaisuuteen liittyvät riskit tulee järjestelyssä kohdentaa pääosin sille osapuolelle (maakunta, perustettava maakuntien toimitilayhtiö), joka omilla toimillaan pystyy vaikuttamaan kiinteistöjen käyttötarpeeseen. Lainvalmistelun yhteydessä on varmistettava, että siirtymäkauden jälkeen mahdollisesti tyhjilleen tai vajaakäytölle jäävistä kiinteistöistä ei aiheudu kunnille taloudellisia vaikeuksia.

Kuntien lausunnoissa painotettiin sitä, että maakunta- ja sote-uudistuksen toteuttaminen vaatii merkittävää valmisteluresurssia. Kuntien intressit rahoittaa valmistelua ovat ainakin osassa kuntia rajalliset. Tällaisessa tilanteessa tulevaisuudessa rahoitusvastuullisen toimijan eli valtion tulisi varata maakunnille riittävästi voimavaroja uudistuksen läpiviemiseen ja vastattava myös siitä, että se kantaa uudistuksen läpiviemisestä koituvan taloudellisen vastuun ja riskin. Valtion tulisi ottaa rahoitusvastuu valmistelusta jo vuoden 2017 alusta lähtien. Kunnilta tarvittavien asiantuntijaresurssien käyttö uusien maakuntien rakentamiseen tulisi korvata täysimääräisesti.

Uudistuksen muutostuen tulisi kuntien mukaan olla laaja-alaista ja vaikuttavaa. Tärkeää on tunnistaa ja reagoida alueiden erilaisuudesta ja prosessin eri vaiheista syntyneisiin erityistarpeisiin ja muutosjohtamisen haasteisiin. Uusi maakunta tarvitsee uudenlaista rohkeaa, osallistavaa ja luovaa johtamista sekä edelläkävijyyttä. Uudistuksessa tulisi hyödyntää kokemuksia yksityisen ja julkisen tahon toimintaprosessien yhdistämisestä ja sen myötä syntyneitä käytäntöjä. Todettiin myös, että monissa maakunnissa edetään uudistuksen osalta etupainotteisesti. Näitä alueita ei tule kohdella eriarvoisesti valtakunnalliseen uudistukseen liittyvissä ratkaisuisissa.

Usein myös todettiin, että velvoite yhtiöittää valinnanvapauden piiriin tulevat maakunnan omat palvelut saattaa myös purkaa toimivia palvelurakenteita. Muutama kunta toi esiin, että lakiesitystä ei tulisi antaa, tai että hallituksen on luovuttava yhtiöittämisvelvoitteesta ja valmis-

teltava sen pohjalta uusi esitys. Esitettiin myös että uudistus olisi järkevintä tehdä parlamentaarisesti hallituskausittaisten suunnanmuutosten ja turhan organisaatiomuutostyön välttämisen.

Kunnat toivat lausunnoissaan esiin, että kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden vahvistaminen on yksi uudistuksen keskeisistä tavoitteista ja siinä onnistuminen kriittinen menestystekijä tavoiteltujen kustannussäästöjen saavuttamiseksi. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen sisältö ja toteutus on todettu lainsäädäntöluonnoksessa epäselvästi. Eri toimijoiden roolia ja yhteistyön rakenteita rajapintapalveluissa tulee lainsäädännön jatkovalmisteluissa selkeyttää. Lakiin kirjatun hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävän onnistumisen kannalta keskeinen kysymys on myös sen rahoitus. Seurannalla ja rahoitusjärjestelmällä tulee luoda riittävät kannustimet varmistamaan, että maakunnille ja kunnille osoitettava rahoitusta käytetään tähän tehtävään lain tarkoituksena olevalla tavalla. Rahoitusjärjestelmän tulisi kannustaa kehittämään ja toteuttamaan jatkuvasti vaikuttavampaa toimintaa. Ruohonjuuritasolla asiakasrajapinnassa on mahdollistettava eri viranomaisien (mm. sivistys- ja kulttuuripalvelujen) yhteistyössä tehtävää asiakaskohtaista suunnittelua ja tiedonkulkua esim. lapsiperheiden palveluissa.

Lainsäädännössä ei ole ratkaistu millä tavoin sosiaali- ja terveystyöpalvelut integroituvat kuntien muihin palveluihin. Esimerkiksi sosiaalipalveluilla ja perhepalveluilla on yhteistyörajapinnat kouluihin ja varhaiskasvatukseen. Yhdistymiseen liittyy huomattava riski, että nämä yhteistyösuhteet katkeavat organisaatioiden eriytyessä.

Lakiesitysluonnoksessa ei ole kuntien lausuntojen mukaan riittävän laajasti määritelty kunnan elinvoimatehtävää, vaikka sen tulisi tulevaisuudessa olla kuntien keskeinen tehtäväkokonaisuus. Riittävän vahvat palvelut ja paikallistuntemus tulee turvata myös maakunnan reuna-alueilla. Uudistuksen yhteydessä on tarkasteltava ns. elinvoimakunnan toimintaedellytykset, siten että elinvoimaisuuden aktiivinen kehittäminen on vahvaa koko maakunnassa.

Suuremmat kaupungit toivat esiin, että alueiden käytön suunnittelu ja kaavoitus on keskeinen osa kaupunkiseudun elinvoimaa. Mekaaninen nykyisen maakuntakaavoituksen siirto uusille itsehallinnollisille maakunnille ei ole mahdollista. Tulevasta maakuntakaavoituksesta tulisi säätää siten, että se on selvästi aiempaa yleispiirteisempää ja lähinnä strategisten valtakunnallisten tavoitteiden välittämistä kuntien kaavoitukseen. Maakuntakaavoituksen siirto voisi heikentää kaupunkiseutujen elinvoiman kehittämisedellytyksiä, luoda epäselvyyttä ja ristiriitoja sekä monimutkaistaa kaupunkiseutujen suoraa sopimuskumppanuutta.

Pääosin esitettiin, että pelastustoimen ja ensihoidon järjestämisvastuu tulisi olla ensisijaisesti 18 maakunnalla. Perusteluna todettiin mm. se, että etäisyyksillä on pelastustoimessa suuri merkitys, ja että pelastustoimen ja ensihoidon kytkennän heikkeneminen maakunnasta heikentää sosiaali- ja terveydenhuollon lähipalveluun liittyvistä yhteistoiminnan mahdollisuuksia. Maakunnan varautumisen yhteensovittaminen sopisi luontevasti pelastuslaitoksen tehtäväksi.

Kunnat katsoivat, että pienten ja keskisuurten yritysten asema palveluiden tuottajana tulee huomioida ja turvata uudistuksessa. Maakuntatasolla tulee hankintojen osalta laatia sellaiset kriteerit, että myös pienet ja keskisuuret yritykset voivat kilpailutuksiin osallistua ja niissä myös menestyä. Tällä on lisäksi keskeinen merkitys elinvoimatekijänä pienissä kunnissa.

Lausunnoissa todettiin, että kouluterveydenhuollon ja oppilashuollon vastuun jakautuminen maakunnan ja peruskuntien kesken tulee selkeyttää yksiselitteiseksi. Useimmin kunnissa katsottiin, että oppilas- ja opiskeluhoito sekä kouluterveydenhuolto ovat kiinteässä yhteydessä kunnan sivistyspalveluihin ja siksi kunnilla tulee olla jatkossakin vastuu opiskeluhoitojärjestämisestä. Kunnat pitivät tärkeänä, että koulukuraattorit, koulupsykologit ja kouluterveydenhoitajat määriteltäisiin lähtökohtaisesti kuuluvaksi kunnan opetustoimen ja sivistyspalvelujen yhteyteen. Oppilas- ja opiskeluhoito sekä kouluterveydenhuollon sisällyttäminen luontevaksi osaksi kuntien toimintaa mahdollistaisi niiden järjestämisen yhtenä paikallisena toiminnallisena kokonaisuutena, lähellä lapsia ja nuoria ja asiakaslähtöisesti. Jotkut kunnat katsoivat, että kunnilla tulisi olla myös oikeus järjestää tarvitsemansa opiskeluhoitopalvelut (psykologi- ja kuraattoripalvelut sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuolto) joko kunnan omana



palvelutuotantona tai hankkia ne maakunnan palveluntuottajilta. Yhteistyö sote-palveluiden kanssa on ensiarvoisen tärkeää ja sille on kaikissa suurissa kaupungeissa luotu toimivat rakenteet. Esitys oppilashuollon koulukuraattorien ja koulupsykologien siirrosta aiheuttaisi toiminnan pirstaloitumista, tehottomuutta ja romuttaa oppilashuoltoon kehitetyt yhteistoiminnalliset rakenteet.

Muutama kunta toi esiin, että koulu- ja opiskelijaterveydenhuolto ovat luonteeltaan ennalta ehkäisevää työtä, jota kuitenkin säädellään sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön kautta. Koulu- ja opiskelijaterveydenhuolto olisi heidän mielestään perusteltua pitää osana maakunnille siirtyvää sosiaali- ja terveyspalveluiden kokonaisuutta.

Osa lausujista toi esiin, että kehittämisen ja tutkimuksen rakenteen sisältö tulee olla selkeä ja kunkin osapuolen velvoitteet ja tehtävät kuvattuna (valtio, yhteistyöalue, maakunta, kunnat). Kuntien omistamien kehittämissyhtiöiden asema seudun elinvoiman merkittävinä osatekijöinä tulisi tunnistaa.

## 6 LIITTEET

### ***Liite 1: 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 lausujen vapaamuotoisille kommenteille. Vastauksia on mahdollista muokata ennen kyselylomakkeen lähettämistä. Kyselyyn 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, [tuo-mas.poysti@stm.fi](mailto:tuo-mas.poysti@stm.fi)

Osastopäällikkö, ylijohtaja 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), sosi-  
aali- ja terveydenhuollon järjestämislaki sekä voimaannpanolaki

Lainsäädäntöneuvos Eeva Mäenpää, p. 02955 30266, [eeva.maenpaa@vm.fi](mailto:eeva.maenpaa@vm.fi)  
sekä lainsäädäntöneuvos Ilkka Turunen, p. 02955 30097, [ilka.turunen@vm.fi](mailto:ilka.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, omaisuuskyymykset

Lainsäädäntöneuvos Marja Isomäki, p. 02955 30414, [marja.isomaki@vm.fi](mailto:marja.isomaki@vm.fi), henkilöstökysymykset

Hallitusneuvos Panu Pykönen, p. 02955 30225, [panu.pykonen@vm.fi](mailto:panu.pykonen@vm.fi), verokysymykset

Kyselyn tekniseen toteutukseen liittyvät kysymykset:

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

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi

Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot

Lausuntopyynnön käsittelypäivämäärä toimitilimessä

Toimitilimen nimi

Onko vastaaja\*

kunta

sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä tai yhteistoiminta-  
alue

maakunnan liitto

muu kuntayhtymä tai kuntien yhteistoimintaelin

valtion viranomainen

järjestö

joku muu

## Kysymykset

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

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

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

2. Antaako esitys riittävät edellytykset saavuttaa 3 miljardin euron kustannusten kasvun hillinnän tavoite? Jos ei, miten tavoitteen saavuttamisen edellytyksiä voitaisiin parantaa?  
(Avotila)
3. Toteutuuko demokratia esityksessä riittäväällä tavalla? Jos ei, miten esityksen kansanvaltaisuutta voisi vahvistaa?  
(Avotila)

### ***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)
5. Maakuntalain 2 luvussa määritellään maakunnan tehtävät. Onko maakunnalle esitetty tehtäväkokonaisuus uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukainen?
  - a. kyllä (avotila)
  - b. kyllä pääosin (avotila)
  - c. ei pääosin (avotila)
  - d. ei (avotila)
  - e. ei kantaa (avotila)
6. Maakuntalain 5 luvussa säädetään maakunnan asukkaiden osallistumisoikeuksista. Ovatko osallistumisoikeudet turvattu esityksessä riittäväällä tavalla?
  - a. kyllä (avotila)
  - b. kyllä pääosin (avotila)
  - c. ei pääosin (avotila)
  - d. ei (avotila)
  - e. ei kantaa (avotila)
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)

8. Maakunnan talouden ohjaus perustuu erityisesti maakuntalakiin ja maakuntien rahoituslakiin. Ohjaavatko maakuntien rahoitusmalli ja maakuntalain mukainen taloudenohjausmekanismi maakuntien taloudenhoitoa tarkoituksenmukaisella tavalla?
- kyllä (avotila)
  - kyllä pääosin (avotila)
  - ei pääosin (avotila)
  - ei (avotila)
  - ei kantaa (avotila)
9. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.

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

10. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain 4 §:ssä säädetäisiin 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?
- kyllä (avotila)
  - kyllä pääosin (avotila)
  - ei pääosin (avotila)
  - ei (avotila)
  - ei kantaa (avotila)
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)

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)
13. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain mukaan valtion ohjasta vahvistetaan sosiaali- ja terveystaloudissa (19 §, 4 luku, 6 luku). Onko tämä uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltua?
- kyllä (avotila)
  - kyllä pääosin (avotila)
  - ei pääosin (avotila)
  - ei (avotila)
  - ei kantaa (avotila)
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)
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 tarkoitettun laajan valinnanvapauden piirissä. Onko ratkaisu tarkoituksenmukainen?
- kyllä (avotila)
  - kyllä pääosin (avotila)
  - ei pääosin (avotila)
  - ei (avotila)
  - ei kantaa (avotila)
16. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista.

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

22. Jos vastasitte edelliseen kysymykseen **ei** tai **ei pääosin**, millä tavoin omaisuusjärjestelyt pitäisi toteuttaa?  
(avotila)
23. Voimaanpanolain 41 §:ssa säädettäisiin kunnan tuloveroprosentista vuosina 2019 – 2021. Pidätekö veronmaksajien yhdenvertaisen aseman näkökulmasta perusteltuna, että kuntien veroprosentteja esitetään rajoitettavaksi kolmen vuoden määräajaksi?
- kyllä (avotila)
  - kyllä pääosin (avotila)
  - ei pääosin (avotila)
  - ei (avotila)
  - ei kantaa (avotila)
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)
25. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaanpanolaista.

### ***Kysymykset maakuntien rahoitusta***

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



e) ei kantaa (avotila)

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

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

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)

30. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntien rahoituslaista.

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

#### *Maakuntajakolaki*

31. Pidättekö 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)

32. Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntajakolaista.

#### *Kunnan peruspalvelujen valtionosuus*

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

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

e. ei kantaa (avotila)

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

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

35. Vapaamuotoiset huomiot hallituksen esityksen valtionosuuskokonaisuudesta.

#### *Verotus*

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

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

37. Vapaamuotoiset huomiot verolaeista.

#### *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)

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)

40. Vapaamuotoiset huomiot henkilöstön asemasta ja/tai työnantaja-edunvalvonnasta sekä eläkkeistä.

*Uudistuksen vaikutukset*

41. Miten arvioitte uudistuksen vaikuttavan oman taustaorganisaationne asemaan?  
Avotila
42. Onko maakunnilla riittävät taloudelliset edellytykset suoriutua lakisääteisistä tehtävistä uudistuksen voimaan tultua?  
Avotila

*Uudistuksen tuki*

43. Mihin aiheisiin liittyvää valtakunnallista tukea katsotte tarvitsevanne sote- ja maakuntauudistusten alueelliseen toteutukseen?
- a. sote-integraatio
  - b. talous
  - c. hallinto ja johtaminen
  - d. omaisuusjärjestelyt
  - e. tietohallinto ja ICT
  - f. viestintä ja osallisuus
  - g. henkilöstösiirrot
  - h. palvelutarpeen arviointi, tilaaminen
  - i. muuta, mitä?

*Muut kysymykset*

44. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.
45. Yksilöidyt säädösmuutosehdotukset.

**LIITE 2: YHTEENVEDON TEKIJÄT**

Ahonen Ville-Veikko, VM  
Annala Timo, VM  
Backman Heli, STM  
Eriksson Teemu, VM  
Haavisto Kari, STM  
Hernesmaa Anu, VM  
Hokkanen Kati, STM  
Isomäki Marja, VM  
Jokinen Minna-Marja, VM  
Järvinen Pekka, STM  
Kjellberg Filip, VM  
Koistinen Eriikka, STM  
Korhonen Antto, VM  
Kuittinen Mervi, VM  
Kuopila Antti, Suomen Kuntaliitto  
Lamassaari Jussi, VM  
Lappalainen Vesa, VM  
Mononen Kirsi, Suomen Kuntaliitto  
Myllärinen Tarja, Suomen Kuntaliitto  
Mäenpää Eeva, VM  
Mölläri Markku, VM  
Narikka Jouko, VM  
Niiranen Marja, VM  
Nissinen Markku, VM  
Nyholm Inga, VM  
Pukander Fransiska, VM  
Pöysti Tuomas, STM  
Rantalainen Jenni, STM  
Rantanen Tanja, VM  
Salonen Ville, VM  
Savolainen Suvi, VM  
Seppänen Kirsi, VM  
Strömberg Erik, STM  
Turunen Ilkka, VM  
Valli-Lintu Auli, VM  
Vuorinen Virpi, VM  
Vähänen Miikka, VM  
Väisänen Antti, STM