



9.11.2016

JHL:n lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi

Kysymyksiä uudistuksen tavoitteista

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

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

Uudistuksen alkuperäinen tavoite on toimiva integraatio sote-palveluissa. Nyt esitetyssä muodossa toteutuisi vain järjestäjä- ja rahoitus -integraatio, ei asiakkaan palveluiden tasolla toteutuva palveluiden eheys. Tämä voi olla uhkana palveluiden yhdenvertaiselle saatavuudelle, koska palvelurakenne on osin vaikeasti hahmotettava ja edellyttää kansalaiselta kykyä mm. käyttää sähköistä asiointia, valita ja verrata palveluntuottaja jne.

Valmisteluvaiheessa mm. asiakasmaksulainsäädännön uudistaminen on auki. Se mihin suuntaan esimerkiksi asiakkaiden omavastuu palveluiden rahoituksessa kehittyy, vaikuttaa myös palveluiden yhdenvertaiseen saatavuuteen. Mahdollisuus käyttää terveydenhuollon palveluita maksukyvyistä riippumatta on tärkeä sosiaali- ja terveystoiminnan tavoite.

Maakunnille ei tulisi asettaa valtion taholta yleistä ja laajaa velvollisuutta palvelujen avaamiseen markkinoille. Koska maakunnille säädettäisiin velvollisuus tarjota palvelut silloin, kun niitä ei ole markkinoilta saatavilla, tulee erityisesti syrjäseuduilla ylläpitää kahta päällekkäistä järjestelmää tai vähintään jatkuvaa varautumista palvelujen omaan tuottamiseen mahdollisten konkurssien tapahtuessa tai yrityksen vetäytyessä palvelujen tuottamisesta. Tämä kaksinkertainen varautuminen ei voi olla näkymättä kustannuksissa, jotka tulevat maksettavaksi maakunnan asukkaille joko korkeampina palvelumaksuina, tai heikompana palveluna. Olisi ensisijaisen tärkeää, että maakunta saisi alusta asti rakentaa palvelujen tuottamistapansa niin, että se on sopiva kyseisen maakunnan sijainnille, maakunnan asukkaiden tarpeille, maakunnan ja kunnan yhteistyölle ja suhteutettu käytettävissä oleviin varoihin.

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

Esityksessä on monta tekijää, jotka saattavat johtaa kustannusten kasvuun: Velvoite yhtiöittää valinnanvapauden piiriin tulevat maakunnan omat palvelut saattaa purkaa toimivat palvelurakenteet ja nostaa kustannuksia. Keskiöön nousee hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja sen organisointi maakunnissa ja kunnissa. Toiminnan sisältö jää kuitenkin vielä tulkinnanvaraiseksi ja erityisesti kuntien osalta toimeenpano: jääkö kuntiin tarvittavaa osaamista ja henkilöstöä? Miten kunnat selviytyvät tästä tehtävästä ylipäänsä sen jälkeen, kun maakunnille on siirretty 2/3 niiden tuloista ja niille jää merkittäviä muitakin tehtäviä sekä henkilöstöä?



9.11.2016

Maakunnan sisäinen ohjausjärjestelmä on monitasoinen ja edellyttää resursseja valvontaan ja ohjaukseen. Lisääntynyttä tarvetta ei pysty nykyisillä resursseilla hoitamaan.

Tietyillä esitetyillä ratkaisuilla mm. yhteishankintojen keskittäminen ja ICT-ratkaisut on pitkässä juoksussa mahdollisuus saada toivottua kustannusten kasvun hillintää, mutta näiden kautta ei missään nimessä saavuteta isoja miljardiluokan säästöjä. Yksityisille palveluntuottajille pitäisi ehdottomasti kohdentaa osa tietojärjestelmien ja yhteishankintojen kustannuksista, sillä ne hyötyvät näistä merkittävästi yritystoimintansa osana.

Toisaalta kustannusten kasvun hillinnän kannalta keskeistä näyttää olevan tulevaisuuden palvelulupauksen sisältö: ketä hoidetaan, millä omavastuusuudella ja mitä hoitoja, lääkkeitä ja menetelmiä julkisen palvelutarjonnan piiriin kuuluu. Palvelulupausta merkittävästi kaventamalla saadaan lyhytaikaisia säästöjä, jotka todennäköisesti kostaavat pidemmällä aikavälillä.

Valmistelussa on myös päivystyksen ja erikoissairaanhoidon rakenteiden uudistaminen. Päivystystoiminnan tulisi vastata myös kasvavaan kotihoidon ja erilaisten palveluasumisen asiakkaiden kiireelliseen hoidon tarpeeseen. Päivystyksen ja perusterveydenhuollon rajapinta on merkittävä sekä päivystyksen toiminnan sujumisen ja kustannusten hallinnan kannalta että asiakkaiden jatkohoidon laadun turvaamiseksi. Päivystykseen ja ensihoitoon on suunnattava riittävät resurssit, jotka eivät saa olla pois muusta sosiaali- ja terveydenhoidon tai pelastustoimen perustyöstä.

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

JHL näkee maakuntien itsehallinnon näkökulmasta keskeisinä ongelmina esityksessä mm.

- oikeus päättää palveluiden tuotantotavasta on erittäin rajoitettu (valtioneuvoston päätösvalta yhteistoimintasopimuksissa ja palvelurakenteen ohjauksessa, laajan valinnanvapauden piiriin kuuluvien palveluiden yhtiöittäminen)
- maakunnan palvelulaitoksen demokraattinen ohjaus on kapea
- oikeus päättää sisäisestä hallinnostaan osittain rajoitettu (mm.maakunnan palvelulaitos, valtakunnalliset palvelukeskukset)
- oikeus sopia on rajoitettu; yhteistyö kuntien kanssa, valtakunnallisten in-house yhtiöiden palveluiden käyttövelvollisuus, lainanotto-oikeus
- erityisesti järjestämislakiin sisältyvät valtioneuvoston ja ministeriön laajat ja avoimet toimivaltuudet ohjata maakunnan operatiivista toimintaa ja päätöksentekoa
- investointien ohjaus
- maakuntalain erittäin tiukat maakunnan alijäämän kattamisvelvollisuudet yhdistettynä ahtaaseen julkisen talouden rahoituskehykseen ja maakuntien arviointimenettelyn käynnistäviin kriteereihin. Vaarana on, että monet maakunnat joutuvat hyvin nopeasti arviointimenettelyyn. Kaksi vuotta on liian lyhyt aika aidosti muuttaa pysyvästi toiminnan rakenteita. Tähän tulee harkita pidempää siirtymäaikaa sekä yleisellä tasolla maakunnille taloudellista liikkumavaraa.

JHL ehdottaa harkittavaksi maakuntaveron käyttöön ottoa, ja esittää lainsäädännön asettamien velvoitteiden poistamista niiltä osin, kun niillä määrätään palvelujen käyttämisen tavasta, yhtiöittämisvelvoitteesta ja raskaista neuvottelumenettelyistä.



9.11.2016

Sote- ja maakuntauudistuksella on merkittäviä vaikutuksia myös kuntien tukipalveluihin. Uudistuksen myötä perustettavat palvelukeskukset ja laissa määritelty käyttövelvoite rajoittaa merkittävästi alueellista yhteistoimintaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon tukipalvelutehtävät ovat kunnissa merkittävä työllistäjä ja elinvoimatekijä. Laki tulee korjata niin, että sallittaisiin myös kuntien ja maakuntien yhteistoiminta alueilla.

Kysymyksiä maakuntalaista

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

- ei pääosin

JHL ei pidä järkevänä toteuttaa maakunta -uudistusta esitetyllä tavalla. Valtio ohjaa maakuntia tiukassa talousraamissa ja yksityiskohtaisia velvoitteita asettamalla. Maakunnalle ei jää esitetyssä laissa aitoa valtaa päättää alueensa palvelujen järjestämisen tavasta, painotuksista ja esimerkiksi paikallisten työpaikkojen hyödyntämisestä. Laissa määritellyt neuvottelu- ja seurantamenettelyt ovat maakuntien osalta suhteessa valtioon tiukasti säädelty, mutta maakuntien ja kuntien yhteistyöstä säädetään löyhästi, vaikka maakuntien ja kuntien välinen toiminta ovat terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen, sekä sosiaali- ja terveystalouden integroinnin näkökulmasta aivan keskeistä.

JHL ehdottaa harkittavaksi maakuntaveron käyttöön ottoa, ja esittää lainsäädännön asettamien velvoitteiden poistamista niiltä osin, kun niillä määrätään palvelujen käyttämisen tavasta, yhtiöittämisvelvoitteesta ja raskaista neuvottelumenettelyistä. Monet kunnat ovat purkaneet tilaaja-tuottajamalleja niiden raskauden vuoksi. Tilaaja-tuottaja -mallia perustellaan yleensä tuotetun suoritteiden eli palveluntuottamisen paremmalla seurannalla ja taloudellisuudella. Tosiasiassa tilaaja-tuottaja -malli lisää hallintoa, heikentää palvelujen suoraa valvontaa ja monimutkaistaa julkisten palvelujen johtamisjärjestelmää. Julkista organisaatiota johdetaan demokraattisesti valitun päätävän elimen kautta. Maakuntavaltuustolle näyttää lain mukaan jäävän vain hyvin pieni mahdollisuus aidosti vaikuttaa maakunnan palveluihin ja niiden tuottamistapaan ehdotetun tilaaja-tuottaja -mallin ja sen organisointitavan johdosta, joka perustuu läpileikkaavaan järjestämisen ja tuottamisen erottamiseen, sekä moniportaiseen maakunta-palvelulaitos-tytäryhtiöt-palvelukeskukset -rakenteeseen. JHL ei pidä tätä tarkoituksenmukaisena eikä itsehallinnollisesti vakuuttavana kehikkona.

Maakuntalain 4 luvussa säädetään demokratiasta ja vaikuttamisesta. JHL pitää esitettyjä rajoituksia vaalikelpoisuuteen ja edustamiseen maakuntavaltuustossa, maakuntahallituksessa, johtokunnissa ja -ryhmissä sekä eri toimielimissä liian tiukkoina. Esitetyillä säädöksillä olisi merkittäviä kielteisiä vaikutuksia sekä yhdenvertaisuuden, että maakuntademokratian toteutumisen. Nykyiset jääviyssäädökset takaavat sen, ettei omaa etua pääse ajamaan minkään maakunnallisen päätöksentekielimen kautta. Vaalikelpoisuutta ei siten ole tarpeen varmuuden vuoksi rajoittaa.

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

- ei pääosin



9.11.2016

Maakuntaan on esitetty siirrettäväksi kaikkiaan 25 tehtävää, joiden lisäksi se voi ottaa järjestettäväkseen 5 tehtävää ja muita sille erikseen säädettyjä tehtäviä (maakuntalain 6 § Maakunnan tehtäväalat).

Tehtävien moninaisuuden vuoksi JHL ei pidä järkevänä asettaa kategorista järjestämisen ja tuottamisen erottamista toisistaan. Tilaaja-tuottajamalli sopii erityisen huonosti työ- ja elinkeinopalveluihin, joita siirtyy maakuntiin ELY-keskuksista ja TE-toimistoista. TE-palveluihin liittyy paljon keskeistä julkista valtaa, jota maakuntalaissa ja sen tehtävämäärittelyssä ei ole riittävästi huomioitu. Julkisen vallan käyttöä suhteessa muuhun palvelutoimintaan ei voi kovin yksinkertaisesti erottaa toisistaan ilman, että siitä syntyy lisätöitä ja byrokratiaa. Palvelut tulisi voida järjestää maakunnassa nykyisen kaltaisella tavalla niin sanottuna omana työnä, jota täydennetään normaalina ostopalveluna niiltä osin, kuin sen katsotaan maakunnassa olevan tarkoituksenmukaista.

Sosiaali- ja terveystalveluihin liittyvä hyvinvoinnin edistäminen siirtyy maakuntien vastuulle. Myös kuntiin jää tältä osin tehtäviä, joita esityksessä ei ole määritelty. Toisaalta laissa asetetaan maakunnalle velvollisuus varmistaa, että sen alueelle kuuluvissa kunnissa toteutetaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävää. Maakunnan ja sen alueelle kuukuvien kuntien tulee lain mukaan valtuustokausittain neuvotella tehtävien hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja velvoitteista. Neuvottelumenettelyä vaikeuttavat selkeät velvoitteet. Tehtävät tulee siis lainsäädännössä määritellä ja selkeyttää mm. kuntien velvollisuutta kerätä tietoja, joita sillä on velvollisuus seurata ja raportoida maakunnalle.

Esimerkiksi oppilas- ja opiskelijahuollossa järjestämisvastuu on kunnilla ja resurssit siirtyvät osin maakuntaan (kuraattorit ja psykologit). Oppilas- ja opiskelijahuollon rooli terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi on tärkeä, ja esitetty ratkaisu vaikeuttaisi toiminnan tehokasta tuottamista. Kunnan tuleva rooli toiminnan rahoittamisessa on taattava, sillä oppilashuollolliset asiat lisääntyvät jatkuvasti.

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

- kyllä pääosin

Maakuntien asukkaille sekä alueella toimiville yhteisöille ja säätiöille säädetään oikeus tehdä aloitteita maakunnan toimintaa koskevissa asioissa. Mikäli aloitteen tekijöitä on vähintään 1 % alueen asukkaista, aloite on otettava käsittelyyn. Aloitteen keräämisajaksi on määritelty lakiesityksessä yksi vuosi. Lisäksi palvelun käyttäjällä on oikeus tehdä aloitteita kyseistä maakunnan palvelua koskevassa asiassa. Aloiteoikeudella tarkoitetaan myös yhdistyksiä ja yrityksiä. Lisäksi aloiteoikeus kattaa kaikki palvelut riippumatta siitä, kuka ne tuottaa tai miten ne tuotetaan. Lain perusteluosassa viitataan valinnanvapauden lisääntymiseen ja yli maakuntarajat ylittävään palvelujen käyttömahdollisuuteen, jotka on huomioitu osallistumismahdollisuuksissa.

Yrityksen aloiteoikeus voisi JHL:n tulkinnan mukaan koskea esimerkiksi palvelun tuottajaksi pääsemistä. JHL ei pidä yritysten aloiteoikeutta tarpeellisena, sillä mikäli valinnanvapauslainsäädäntö tulee esitetyssä muodossa voimaan, pääsevät kaikki yritykset, jotka täyttävät palvelulle asetetut kriteerit, tuottamaan palveluja. Yritysten aloite voisi kos-



9.11.2016

kea myös asetettuja kriteerejä, mitä JHL ei pidä tarkoituksenmukaisena käsiteltävänä asiana, eikä näe tämän mahdollisuuden avaamista tarpeellisena.

Kansalaisten osalta aloiteoikeus on hyvä asia, mutta toteutuakseen täysimääräisesti tarvitaan merkittävää avoimuutta palvelujen tuottamisessa ja sen sisällöissä, sopimusten julkisuudessa ja kriteerien ymmärrettävyydessä. Kansalaisten osallistumismahdollisuudet turvataan parhaiten tuottamalla palvelut helposti käsiteltävissä olevalla mallilla ja mahdollisimman avoimesti. Kaikille niille yrityksille, jotka tulevat tuottamaan julkisrahoitettuja palveluja, tulee asettaa laaja julkisuuslain noudattamisen velvoite.

Aloiteoikeus on siis olennainen osa maakuntademokratiaa ja oikein käytettynä se parantaa merkittävästi maakunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia. Aloiteoikeus on lähtökohtaisesti ja nimenomaan kansalaisten ja palvelukäyttäjien käyttöön aikanaan tehty työkalu ja siksi sen laajentaminen koskemaan myös yhteisöjä ja säätiöitä ei ole ollut kuntalaissa, eikä ole maakuntalaissa tarkoituksenmukaista.

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

- ei pääosin

Hallituksen esityksessä palvelujen järjestäjän ja tuottajan erottaminen vietäisiin kunnissa tehtyjä kokeiluja (tilaaja-tuottaja –malli) pidemmälle siirtämällä tuotanto erilliselle oikeushenkilölle. Se merkitsee erittäin vakavaa riskiä, ettei järjestämisvastuussa oleva maakunta käytännössä pystyisi ohjaamaan eriytettyä palvelutuotantoa. Maakunnan palvelulaitoksen piiriin siirtyisi tosiasiallisesti myös merkittävää järjestämisvastuuseen kuuluvaa päätösvaltaa esim. hankkia tuottamisvastuulla olevia palveluitaan kilpailuttamalla. Maakunnalla on kaikissa olosuhteissa vastuu asukkaidensa palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta.

Palvelulaitoksen demokraattinen ohjaus on esityksessä kapea ja maakuntavaltuuston mahdollisuus ohjata palvelulaitoksen toimintaa on tehty lähes mahdottomaksi.

Lakiesityksen mukaan palvelulaitos voisi organisoida esimerkiksi palvelutuotantoon liittyviä tukipalveluja tai lain sallimissa rajoissa muutakin palvelutoimintaa omistamiinsa in house -yhtiöihin tai kilpailluilla markkinoilla toimiviin yhtiöihin. Kirjaus edellyttää selkiyttämistä mm. liikelaitoskuntayhtymien ja liikelaitosten osalta. Maakunnalla tulee olla oikeus organisoida palvelut parhaaksi katsomallaan tavalla niin, että palvelut hyödyttävät koko maakunnan aluetta kunnat mukaan lukien. Jo tehtyjä isoja investointeja ja rakenteita on pystyttävä täysimääräisesti hyödyntämään.

Erityisenä haasteena ehdotetussa monituottajamallissa on monia eri palveluja tarvitsevien asiakkaiden palvelujen yhteensovittamisen ja yhtenäisten palvelukokonaisuuksien turvaaminen. Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen tulee tehdä sosiaali- ja terveyspoliittisista tavoitteista käsin eikä uudistusta pidä alistaa elinkeinopoliittisille tavoitteille.

Jos palvelulaitosten perustaminen toteutuu, organisaatiossa on turvattava myös henkilöstön edustus.



9.11.2016

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

- ei (avotila) x

Talouden ohjaus on liian tiukkaa. Taloudellisessa seurannassa tulisi ainakin erottaa investointeihin ja maakunnan toiminnan niin sanottuihin perusmenoihin kuluvat varat. Mikäli maakunnalla ei ole oikeutta ottaa lainaa tai investoida parhaaksi katsomallaan tavalla, se asettaa esteitä maakunnan haluamalle palvelujen tuottamisen tavalle. Jo tällä hetkellä kuntien investointeja ja alijäämää seurataan liian tarkasti ja se on osin johtanut epätarkoituksenmukaisiin ulkoistuksiin. Rikkailla pääomasijoittajilla on mahdollisuus rakennuttaa hoiva- ja päiväkotia, jotka maksetaan pitkän aikavälin kuluessa veronmaksajilta palvelujen kustannuksina ja vuokrina. JHL ei pidä tätä kehityskulkua mielekkäänä ja esittää siksi maakunnille aitoa omaa harkintavaltaa sekä palvelujen järjestämiseen, että taloudenpitoon.

9. **Muut vapaamuotoiset huomiot maakuntalaista.**

Palvelukeskukset

Maakuntiin perustetaan yhteishankintojen palvelukeskus ja ICT-palvelukeskus, jotka ovat kannatettavia. Näillä on mahdollisuus saada kustannussäästöjä yhdistämällä mm. Kelan järjestelmäosaaminen ja Kanta-palvelun rakenteet tai hankinnoissa materiaalihankintojen ja hankintaosaamisen keskittäminen.

Maakuntalain tulee olla kuntalain tapaan joustava ja mahdollistava niin, että kuntien ja maakuntien yhteistyö ja mahdollisuus sopia palvelujen hoitamisesta turvataan. Maakuntalakiin tulee lisätä säännös, joka mahdollistaa maakunnan ja kuntien välisen yhteistyön ja sopimisen sekä tehtävien hoitamisen samaan tapaan kuin yhteistyö kuntien kesken on kuntalain mukaan mahdollista.

Yhteisesti organisoiduilla tukipalveluilla turvattaisiin monet jo tehdyt investoinnit ja palvelutuotannon jatkuvuus (esim. ravintohuolto / suuret keskuskeittiöt, toimitilahuolto ja tekniset palvelut / julkisen rakennusinfraan asianmukainen huolto). Yhteisesti organisoiduilla tukipalveluilla varmistettaisiin myös paikalliset työpaikat ja siten kunnan verotulot.

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

Lain perusteluissa neljän palvelukeskuksen tehtävät ja mahdollisuudet järjestää palvelutuotantoaan eroavat toisistaan: osa palvelukeskuksista voisi tuottaa palveluita alihankkijoita käyttäen, osa palvelukeskuksista kilpailuttaisi palveluntuottajia tai perustaisi tytäryhtiöitä. Kirjaus johtaa monimutkaiseen tulkintoihin ja järjestelyihin, joten sitä tulee vielä selvittää.

Esim. Maakuntalaki § 127 määrittelee **toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen** tehtävät. Lakiesityksessä toimitila- ja kiinteistöhallinnon palvelukeskuksen tehtävänä on tuottaa tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluja. Lakiesityk-



9.11.2016

sestä ja sen perusteluista ei kuitenkaan selviä, mitä tilapalveluihin välittömästi liittyvät palvelut ovat.

Lakiesityksestä ei selviä tukipalveluja tuottavan yhteisön, kuten liikelaitoskuntayhtymän, henkilöstön asema mikäli uudistuksen yhteydessä osa sen palveluista siirtyy valtakunnallisille palvelukeskuksille tai niiden tytäryhtiöille.

Palvelukeskuksilla olisi mahdollisuus tuottaa palveluitaan ilman kilpailutusta vuoteen 2022 asti. Voimaanpanolakiin kirjattu liikkeenluovutus -periaatteen noudattaminen päättyisi kuitenkin vuoden 2020 lopussa. Palvelukeskusten toiminnan organisointi johtaa mahdollisesti henkilöstön osalta toiminnan uudelleenjärjestämiseen, joten siirtymäajan myös liikkeenluovutuksen osalta on ulotettava 2022 asti.

Maakunnan suorittaman ohjauksen ja valvonnan täytyy olla riittävän velvoittavaa. Julkisiin hankintoihin ja sopimuksiin liittyy nykyisellään runsaasti ongelmia ja huonon seurannan johdosta hinta- ja laatu-tietoisuus katoaa.

Maakunnan etua valvotaan sekä poliittisen päätöksentekojärjestelmän että virkamies-työn puitteissa. Koska seurantaa ja valvontaa tulee entisestään vahvistaa moninaisten palvelujen tuottamistapojen myötä, on maakuntiin perustettava maakuntavaltuuston alainen, riippumaton ja puolueeton sisäisen tarkastuksen toimielin, jonka tehtävänä on valvoa palvelu- ja hankintasopimusten toteutumista, palvelulle asetettujen kriteerien toteutumista ja raportoida niistä säännöllisesti päättävälle elimelle.

Maakunnat tulee velvoittaa aktiiviseen ohjaukseen maakunnan alueella toimivissa ja sen omistamissa yhtiöissä, tai niissä yhtiöissä tai muissa yhteisöissä, joissa se on jäsenenä. Ohjauksen toimenpiteisiin tulee kuulua henkilöstöpolitiikka sekä palveluiden laatu ja maakunnan kokonaistaloudellinen etu. Ohjaus tulee ulottaa koko yhtiörakenteiden ketjuun, ja sen tulee noudattaa avoimuuden periaatetta. Henkilöstöllä on oltava oikeus osallistua ja vaikuttaa maakunnan omiin ja maakunnan alueella toimivien julkisrahoitteisten palvelujen tuottajana toimivien yhtiön asioihin edustuksensa kautta.

Hankintalain uudistus ja maakuntien asema

JHL pitää tärkeänä, että julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä mahdollistetaan maakuntien ja niiden omistamien valtakunnallisten yhtiöiden mahdollisuus hankkia tarvittaessa palveluja suoraan myös kunnilta ja niiden liikelaitoksilta ja kuntien omistamilta yhtiöiltä. Lisäksi lakiin tulee kirjata, että myös maakunnalliset kuntien ja maakunnan yhteisomisteiset yhtiöt tulevat mahdolliseksi.

Hankintalakia tulee muuttaa siten, että hankintayksiköille tulee aito mahdollisuus keskinäiseen yhteistyöhön. Hankintayksikön ja sidosyksikön toimintamahdollisuuksia ei siten saa kansallisessa lainsäädännössä heikentää direktiivin mahdollistamiin säännöksiin verrattuna. Lisäksi hankintalakesityksen 16 § rajoittaa tarpeettomasti hankintayksiköiden keskinäistä, normaalia yhteistyötä rajoituksilla, jotka sidosyksikölle on asetettu. Laissa pitäisi mahdollistaa edellä kuvatut hankinnat ilman velvoittavaa kilpailuttamista hankintayksiköiden välillä, eli hankinnat maakuntien ja niiden omistamien yhtiöiden ja kuntien sekä niiden liikelaitosten ja kuntien omistamien yhtiöiden välillä.



9.11.2016

Maakuntien, kuntien ja kuntayhtymien tai niiden omistamien osakeyhtiöiden ei tule hankintalaissa kansallisesti rajoittaa enempää kuin EU-lainsäädäntö välttämättä edellyttää. Hankintalakiluonnosta tulee muuttaa niin, että kunnallinen yhtiö voisi myydä 20 %:a tuotannostaan markkinoille. Direktiivissä ei ole euromääräistä rajaa, joten se tulee kansallisesta lainsäädännöstä tarpeettomana poistaa. Tämä helpottaisi osaltaan tulevia kuntien ja maakuntien välisiä järjestelyjä ja toimisi kokonaistaloudellisesti parhaalla mahdollisella tavalla paikalliset olosuhteet huomioon ottaen.

Kysymyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaista:

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

- ei pääosin

Maakunta, jonka tehtäväksi jokin palvelu on osoitettu, vastaisi mm. palvelun tarpeen, määrän ja laadun määrittelystä sekä palvelun tuottamistavasta. Muilla maakunnilla ei olisi päätösvaltaa keskitetyistä palveluista eivätkä ne saisi tuottaa eivätkä hankkia muualta mainittuja palveluja. Muiden maakuntien ainoa vaikutusmahdollisuus keskitettyihin palveluihin olisi 16 §:n mukainen valtuustokausittain laadittava yhteistyösopimus. Maakuntien itsehallinnon näkökulmasta on ongelmallista, että maakunta ei voisi vaikuttaa keskitettäviin palveluihin, keskitettyjen palvelujen tuottamistapaan eikä palveluista aiheutuneisiin kustannuksiin. Tällä ratkaisulla järjestämisvastuu on erilainen eri maakunnilla ja tosiasiallinen järjestämisvastuu jää epäselväksi.

Palvelujen tuottamistavasta, määrästä, laadusta ja muista keskeisistä seikoista olisi sovittava yhteistyösopimuksessa velvoittavasti niin, että jokainen yhteistyöalueen maakunta pääsee niihin vaikuttamaan.

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?

- ei pääosin

Valtioneuvoston ja ministeriön laajat ja avoimet toimivaltuudet ohjata maakuntien operatiivista toiminta ja päätöksentekoa ovat ristiriidassa maakuntien itsehallinnon toteutumisen kannalta. Sitovuus ei ole perustelua siltä osin kuin valtiolle on annettu toimivaltaa päättää maakuntien yhteistyösopimuksesta lakiluonnoksen 18 §:n mukaisesti.

Lisäksi sopimukset ovat monelta osin päällekkäisiä ja lakiluonnoksen perusteella jää vielä osin epäselväksi, kuka asioista viime kädessä päättää. Maakuntavaltuustojen roolista ei saa tulla sellainen, ettei niillä ole aitoa valtaa vaikuttaa oman maakuntansa asioihin. Laissa on määritelty yhteistyöalueella toimivien maakuntien velvollisuudesta rahoittaa järjestämisvastuussa olevan maakunnan toimintaa. Rahoitusmallin taustalla tulee olla avoin päätöksentekomalli ja mahdollisuus esimerkiksi aloitteiden kautta aidosti vaikuttaa toisen maakunnan alueella tehtäviin ratkaisuihin.



9.11.2016

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?

- ei pääosin

Koska valinnanvapausmallin yksityiskohdat eivät ole tiedossa, integraation todelliseen toteutumiseen on vaikea ottaa kantaa. Kirjaus 23§:ssä palvelun tuottajaa koskevista velvollisuuksista on lakiluonnoksessa kesken. Palvelujen tuottajan toimintaa on kyettävä ohjaamaan myös rahoituksen kautta, jotta mm. välttytään yli-/alihoidolta, huomioitaisiin vaikuttavuustekijät ja estettäisiin asiakaskunnan segregatio.

On välttämätöntä, että kaikki valinnanvapausmalliin listautuvat yhtiöt noudattavat samoja julkisuusperiaatteita. Mahdollisuuksia avoimuuteen on olemassa yhtiöillekin. Esimerkiksi palveluntuottajien ja maakuntien välisiin sopimuksiin on mahdollista sisällyttää kohtia avoimuuden vaateille. Avoimuuden lisäämiseksi tarvitaan omavalvonnan rinnalle ulkoista arviointia ja auditointikäytäntöjä.

Maakunnan palvelustrategiassa on määriteltävä, mikä osa hankinnoista kilpailutetaan innovatiivisuutta ja kustannusvaikuttavuutta parantavien uusien ratkaisujen kehittämiseksi. Kirjaus on ongelmallinen, jos maakunnassa ei luonnostaan ole pohjaa monituottaja -mallille.

Lisäksi maakunnan palvelustrategiassa on otettava huomioon, miten sovitetaan yhteen valinnanvapauden piirissä olevat palvelut ja muut sosiaali- ja terveysterveystoimet. Maakunnalliset palvelustrategiat eivät saa johtaa kansalaisten yhdenvertaisen aseman heikentämiseen.

Moninaisten palveluntuottajien määrä ja erilaiset palvelujen tuottamistavat ovat kirjava kokonaisuus, jonka hallinnointiin tarvitaan riittävät resurssit, valtuudet ja osaaminen.

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

- ei pääosin

Lakiluonnoksen 19§:n mukaan valtio voisi antaa sitovia hallintopäätöksiä palvelurakenteen kehittämisen edellytyksistä, laajakantoisista investoinneista ja tietojärjestelmien toteuttamisesta.

Palvelurakennetta ohjaavat päätökset edellyttäisi maakunnalta pitkäjänteistä kehittämistyötä; esimerkkinä lain yksityiskohtaisissa perusteluissa on mainittu laitoshoidon muuttaminen avohoidon toimintayksiköksi. Palvelurakenteiden kehittäminen edellyttäisi mm. yhdenmukaista asiakasmaksulainsäädäntöä, jotta muutokset eivät johtaisi kansalaisia eriarvoiseen asemaan. Kotihoidon yleistyminen on lisännyt myös lyhytaikaisen sairaalapalvelujen tarvetta. Eri palvelumuotojen ja palvelurakenteiden kehittäminen edellyttää osien integroimista hallituksi järjestelmäksi. Sitovien hallintopäätösten



9.11.2016

tösten myötä valtion tulisi taata maakunnalle myös taloudelliset resurssit palvelurakenteiden kehittämiseen antamiensa linjausten mukaisesti.

Tietojärjestelmäpalvelujen ja tiedonhallinnan toteuttamiseksi valtion ohjaus on tarpeen edellyttäen, että myös yksityisille palveluntuottajille kohdennetaan osa tietojärjestelmien ja yhteishankintojen kustannuksista, sillä ne hyötyvät näistä merkittävästi yritystoimintansa osana.

Luvun 4 ohjauksen, suunnittelun ja kehittämisen tavoitteet ovat kannatettavia. Kuitenkin luvun säädöksissä on ristiriitaisuuksia liittyen siihen, onko ohjaus strategista vai sitovaa (vrt. 19§).

Luvun säädösluonnoksissa Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle asetetaan useita laajakantoisia tehtäviä. Viime vuosina THL:een kohdistuvat supistukset ja irtisanomiset ovat rampauttaneet laitoksen toimintakyvyn. Voidakseen toteuttaa tehtäviään, niin THL:n kuin muidenkin STM:n asiantuntijavirastojen rahoituksen tulee olla vakaalla pohjalla.

Luvussa 6 säädetään valvonnasta. Lakiesitys lähtee siitä, että valvonnan tulee olla perustua palvelun tuottajan omavalvontaan ja valvontaviranomaisen ohjaavaan rooliin. Viranomaisen käytössä olevat keinot ovat vain yksi osa-alue asiakas- ja potilasturvallisuuden takaamissa. Valvonnan organisaatiolla on oltava vahva sosiaali- ja terveydenhuollon substanssiasiantuntemus. Sote-valvonta tulee organisoida sisältö eli terveyden ja hyvinvoinnin tavoitteet huomioiden. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat vahvasti sidoksissa kansalaisten perusoikeuksien toteutumiseen. Sote-uudistuksen myötä esimerkiksi valinnanvapaus laajenee ja siten myös uusia palvelun tuottajia tulee oletettavasti entistä enemmän. palvelun tuottajien kirjon laajetessa myös valvonnan resurssit tulee taata riittävänä.

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?

- ei

Julkisen vallan käyttöä suhteessa muuhun palvelutoimintaan ei voi kovin yksinkertaisesti erottaa toisistaan ilman, että siitä syntyy lisätyötä ja byrokratiaa. Palvelut tulisi voida järjestää maakunnassa nykyisen kaltaisella tavalla niin sanottuna omana työnä, jota täydennetään normaalina ostopalveluna niiltä osin, kuin sen katsotaan maakunnassa olevan tarkoituksenmukaista.

Monet kunnat ovat purkaneet tilaaja-tuottajamalleja niiden raskauden vuoksi. Tilaaja-tuottajamallia perustellaan yleensä tuotetun suoritteiden eli palveluntuottamisen paremmalla seurannalla ja taloudellisuudella. Tosiasiassa tilaaja-tuottajamalli lisää hallintoa, heikentää palvelujen suoraa valvontaa ja monimutkaistaa julkisten palvelujen johtamisjärjestelmää. Julkista organisaatiota johdetaan demokraattisesti valitun päätävän elimen kautta.

Maakuntavaltuustolle näyttää lain mukaan jäävän vain hyvin pieni mahdollisuus aidosti vaikuttaa maakunnan palveluihin ja niiden tuottamistapaan ehdotetun tilaaja-



9.11.2016

tuottajamallin ja sen organisointitavan johdosta, joka perustuu läpileikkaavaan järjestämisen ja tuottamisen erottamiseen, sekä moniportaiseen maakunta-palvelulaitostytäryhtiöt-palvelukeskukset rakenteeseen. JHL ei pidä tätä tarkoituksenmukaisena eikä itsehallinnollisesti vakuuttavana kehikkona.

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

- ei

JHL ei kannata ns. yhtiöittämisvelvollisuutta. Yhtiöittämisvelvoitetta on perusteltu mm. sillä, että markkinoilla on jo yksityisiä palveluiden tuottajia ja sen vuoksi kilpailu voi vääristyä. Yhtiöittämisen uskotaan parantavan tuottajien vertailtavuutta. Ristiinsubventoinnin mahdollisuutta säännös ei poista; monimutkaiset yritysryppäitten sisäisten lainajärjestelyiden ja siirtohinnoittelun puitteissa se on edelleen mahdollista. Verotettavaa tulosta julkista rahoitusta saavat yritykset eivät aina takaa nykytilanteessakaan.

Kehitys voi johtaa myös yleisen maksutason nousuun sekä kysynnän ja julkisen rahoituksen kohdentumiseen hyvinvoinnin kannalta epätarkoituksenmukaisella tavalla. Huomioitavaa on myös, että tilanteita, jossa käytetään julkista valtaa, ei voi/saa hoitaa muu kuin viranomaisena. Tältä osin sote -palveluiden yhtiöittämisen ongelma tulee vastaan, etenkin sosiaalipalveluiden osalta. Perustettavat sote-osakeyhtiöt ovat jatkossakin julkisyhteisön (maakunnat) omistuksessa. Ne eivät voi siirtää julkista valtaa koskevia viranomaistehtäviä yhtiöidensä tehtäväksi voimassaolevan lain mukaan ja tuskin voivat sitä tehdä myöhemminkään.

Tulevat maakunnat voivat tehdä haluamiaan organisointiratkaisuja ja yhtiöittämiä, mutta mikään laki ei edellytä sote-palveluiden yhtiöittämistä. Kyse ei ole kilpailuneutraliteetin vaatimuksista vaan poliittisesta linjauksesta. Mikäli poliittinen linjaus johtaa sote-palveluiden yhtiöittämiin, olennaista on, että julkisen vallan käyttö ja viranomaistehtävät pysyvät yhtiöiden ulkopuolella ja josta maakuntahallinto voi viranomaisena sen sijaan vastata.

Pykälässä 22 linjataan hyvin yleisesti siitä, että laajan valinnanvapauden piiriin eivät kuuluisi sellaiset palvelut joiden käyttäminen edellyttää palveluohjausta tai lähetettä. Tältä osin kirjaus sulkee pois suuren osan sosiaalipalveluista ja perusterveydenhuollon palveluista.

Yhtiöittämiselle on asetettu lakiluonnoksessa takarajaksi vuosi 2020. Lain perusteista ei ilmene, pitäisikö yhtiö olla myös toiminnassa määräajan jälkeen vai riittäisikö pelkkä yhtiön perustaminen.

Kysymyksiä voimaanpanolaista:

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



9.11.2016

- ei pääosin

Väliaikainen valmistelutoimielin koostuu vain virkamiehistä, vaikka sillä on paljon valtaa tulevan maakunnan valmistelussa ja asioiden voimaannossa ja sille on asetettu erittäin merkittäviä tehtäviä. Väliaikaishallinnolle on säädetty yhteistoimintavelvoite, mutta ei työsuojelulain mukaista työsuojeluyhteistoimintavelvoitetta. Samalla on säädetty kunnille, sairaanhoitopiireille, erityishuoltopiireille, maakuntien liitoille, pelastuslaitoksille, ely-keskusten keha-keskukselle velvollisuus antaa tarpeellista virka-apua väliaikaiselle valmisteluelimelle.

Väliaikaishallinnon tulee kuulla valmistelun kuluessa henkilöstöä ja noudattaa tarvittavia sopimusmenettelyjä. Valmistelun kuluessa tulisi kuulla myös kansalaisia ja alueen poliittisia päättäjiä, jotta valmistelussa voidaan huomioida yleinen mielipide ja poliittinen tahtotila.

20. Voimaannolain 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 pääosin

Voimaannolakiin kirjattu liikkeenluovutus -periaatteen noudattaminen on kannatettava, mutta sen noudattaminen voimaannolain velvoittamana päättyisi kuitenkin vuoden 2020 lopussa.

Palvelukeskuksilla olisi mahdollisuus palveluiden tuottamiseen nykyisten kuntien ja kuntayhtymien kanssa yhteistyössä ilman kilpailutusta vuoteen 2022 asti. Palvelukeskusten toiminnan organisointi siirtymäajan jälkeen johtaa mahdollisesti toimintojen uudelleen organisointiin ja vaikuttaa siten henkilöstön työehtoihin ja työsuhteturvaan. Siten on perusteltua, että liikkeenluovutus -periaate sekä lisäeläketurvan tasoisen etuuden turvaaminen noudattaisi voimaannolaissa samoja siirtymäaikoja kuin muissa laissa asetetut (järjestämislaki ja valinnanvapauslaki) siirtymäajat ovat.

Mikäli järjestämislain perusteella jotkin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutoiminnoista tulevaisuudessa joutuisivat kilpailutuksen tai valinnanvapauden piiriin tullessaan yhtiöittämisvelvoitteen kohteeksi, on näitä tilanteita varten luotava henkilöstön aseman turvaavia rakenteita. Tällaisia malleja on käytössä esimerkiksi kuljetusalalla linja-autoliikenteessä, jossa Lonka-sopimusten perusteella ohjataan palvelussuhteturvaan ja -ehtoihin liittyvät käytännöt työnantajavaihdostilanteissa kilpailutuskierrosten yhteydessä. Henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa on tarpeen sopia valtakunnallisista linjauksista ja soveltamisohjeista sopijaosapuolten kesken.

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

- ei pääosin

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



9.11.2016

Kunnilla on valtava määrä omaisuutta, joista etenkin kiinteistöt ja toimitilat on kytketty kuntien taseisiin ja mahdollisiin velkoihin. Omaisuus on kerätty ja maksettu kuntalaisien verotuloilla. Kiinteistöt ja toimitilat on hankittu ja määritelty palvelujen tuottamiseen. Laissa ehdotetaan, että maakunnan ja kuntien välillä solmitaan toimitilojen hallinnasta vuokrasopimus siten, että se on voimassa vähintään 31.12.2021 saakka. Maakunnalla on oikeus pidentää vuokrasopimusta yhdessä vuodella. Mitä kuntien kiinteistöille tapahtuu vuoden 2021 tai 2022 jälkeen?

Kuntien taloudesta siirtyy maakunnille 2019 2/3 ja kunnille asetetaan veroprosentin katto. Omaisuuden osalta lain kirjauksia ei voida pitää riittävinä. Kuntien omistamien ja kiinteistöjen ja omaisuuden suhteen tulisi tehdä tarkempia järjestelyjä niin, että kuntien omaisuus korvattaisiin kunnille käypään hintaan tai omaisuusjärjestelystä neuvoteltaisiin kuntien ja maakunnan välillä.

23. Voimaanpanolain 41 §:ssa säädettäisiin kunnan tuloveroprosentista vuosina 2019 – 2021. Pidätkö veronmaksajien yhdenvertaisen aseman näkökulmasta perusteltuna, että kuntien veroprosentteja esitetään rajoitettavaksi kolmen vuoden määräajaksi?

- ei

Kuntien sote-menoihin kuluu 2500 – 5500 euroa asukasta kohden riippuen mm. alueesta, sairastavuudesta ja palvelujen tuottamistavasta. Kaikkiin kuntiin jää paljon merkittäviä tehtäviä sote-palveluiden jälkeenkin, joiden rahoitukseen mekaaninen 12,3 prosenttiyksikön verotuksen ja 5,9 miljardin euron valtion avun leikkaus ja samanaikainen veroprosenttien rajoitus ei ole oikea ratkaisu. Kuntien ja maakuntien välistä rahanjakoa tulisi tarkastella yksityiskohtaisemmin niin, ettei yhdenkään kunnan jäljelle jäävien peruspalvelujen tuottaminen vaarannu ja jossa yksikään maakunta ei myöskään saa lähtökohtaisesti muita huonompaa tai parempaa asemaa taloudellisesti.

Veronmaksajien yhdenvertaisen kohtelun kannalta ei myöskään ole oikein, että kokonaisveroaste tulee vähintään osalla veronmaksajista kasvamaan samalla, kun ei ole takeita paremmasta palvelusta. Yhä kasvava verotaakka ei saa valua yritysten voiton tavoitteluun, vaan verovaroin tulee entistä hanakammin tuottaa kaikille kansalaisille tasavertaista ja laadukasta julkista palvelua.

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?

- ei

JHL ei kannata valinnanvapauden piiriin tulevien palveluiden yhtiöittämistä. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on historiallisen laaja ja vaativa kokonaisuus. Suurin osa uudistuksen toimeenpanosta tapahtuu vasta vuoden 2019 jälkeen. Siksi koko uudistuksen toimeenpanolle on varattava riittävästi aikaa. Valinnanvapauden valmisteluun on ehdotettu alustavasti kaksivaiheista etenemistä, jossa siirtymäaika ulottuisi vuoden 2022 loppuun. Toisaalta tarkkojen määräaikojen asettaminen valinnanvapauden laajentamisessa on mahdotonta, kuten Englannin esimerkki osoittaa. Palveluiden



9.11.2016

avaaminen valinnanvapauden piiriin edellyttää aina vankkaa arviointitietoa vertailun ja valintojen mahdollistamiseksi.

25. Muut vapaamuotoiset huomiot voimaannpanolaista.

Lakiesityksessä ei ole 16 §:ää vastaavaa säännöstä Työsuojeluyhteistoiminnasta maakuntia perustettaessa. JHL esittää säännöksen lisäämistä. On suuri työ ja vaatii etukäteissuunnittelua laatia (taikka yhtenäistää eri organisaatioissa käytössä olleet) työturvallisuuden takaavat menettelytavat ja järjestelmät kuten: työsuojelun toiminta-ohjelma (Työturvallisuuslaki TtL 9§), vaarojen ja haittojen arviointimenetelmät (TtL 10§), menettelytavat väkivallan uhan ehkäisemiseksi ja hallitsemiseksi (TtL 27§), työntekijöiden opetus- ja ohjaus, perehdyttäminen (TtL14§), työtapaturmien ja läheltäpiti-tapahtuman ilmoitusmenettelyt ja muut asiaan liittyvät käytänteet, malli epäasian kohtelun ehkäisemiseksi, varhaisen välittämisen ja työhön paluun tuen mallit, ikäohjelmat, päihdeohjelma (TTH-laki), henkilöstön tilan seuranta ja raportointimenetelmät (Henkilöstövoimavarojen arviointi - kunta-alan suositus henkilöstöraportoinnin kehittämiseen)

Työsuojeluvalvontalaki (44/2006 26 § 4-kohta) sekä valtion ja kunta-alan työsuojeluyhteistoimintasopimukset edellyttävät, että yhteistoiminnassa käsitellään myös työntekijän terveyteen, turvallisuuteen ja työkykyyn vaikuttavat työn järjestelyyn ja mitoitukseen sekä niiden olennaisiin muutoksiin liittyvät asiat.

Työturvallisuudesta ja – terveydestä tulisi huolehtia yhtälailla. Esitämme, että väliaikashallinnon ajan maakunnan työsuojelutoimikunnaksi tai vastaavaan yhteistoiminta-alueeksi kootaan edustajat valvontalain ja työsuojelusopimuksen tavoitteen toteutumiseksi tarkoituksenmukaisessa laajuudessa.

Henkilöstöjohtaminen nostettava vahvemmin fokukseseen

Se, kuinka henkilöstö on mukana muutoksessa, vaikuttaa työhyvinvointiin, tuottavuuteen ja tuloksellisuuteen sekä palvelujen laatuun.

Henkilöstönäkökulmat tulee nostaa huomion alle paremmin. Se, kuinka henkilöstö on mukana muutoksessa, saa riittävästi ajantasaista tietoa ja pääsee vaikuttamaan ja osallistumaan muutoksen tekemiseen, vaikuttaa suuresti muutosprosessin onnistumiseen ja takaa mahdollisimman hyvän hoidon laadun myös murrosvaiheessa. Henkilöstö tarvitsee tukea ja riittävää yhteistoimintaa muutosprosessissa.

Tämä tarkoittaa haastetta esimiestyölle. Prosessin läpiviennissä lähiesimiehiä ja työnjohtoa tulee tukea/kouluttaa, evästää ja ohjata riittävästi omien työyhteisöjen kanssa toimimiseen. Lähiesimiehiin tulee myös kohdentaa tukitoimenpiteitä, sillä he ovat avainasemassa käytännön työn johtamisen ja työyhteisön kanssa tapahtuvan yhteistoiminnan tasolla. Esimiehet tarvitsevat tietoa muutosprosessin vaikutuksista yksilöön ja yhteisöön. Esimiehille tulee antaa koulutusta sekä tukea muutosjohtamiseen.



9.11.2016

Henkilöstövaikutusten ja henkilöstön tilan seuranta

Muutoksen onnistumisessa tulee kustannuseurannan rinnalla tehdä arviointia henkilöstövaikutuksista, jotta tarvittaessa voidaan puuttua ja vaikuttaa esiin nouseviin ilmiöihin. Valtakunnallisten asiantuntijatahojen, kuten Työterveyslaitos ja THL, asiantuntijutta tulisi hyödyntää muutoksen seurannassa, seurantatietojen hyödyntämisessä sekä muutoksen tukemisessa. Tukea ja ohjausta tulisi antaa muutoksen alla olevien organisaatioiden ja niiden työterveyshuoltojen työterveysyhteistyöhön. Myös eläkeläistöstön työkykyä tukevien toimintojen asiantuntemus ja toiminta olisi hyvä huomioida.

Muutosta tukevat kunta-alan suositukset on syytä hyödyntää

Kunta-alan työmarkkinaosapuolten yhdessä laatimat suositukset on syytä huomioida. Näitä ovat mm.:

- Tuloksellisen toiminnan kehittämistä koskeva suositus
- Kunnallisen henkilöstön osaamisen kehittämistä koskeva suositus
- Henkilöstövoimavarojen arviointi. Suositus henkilöstöraportoinnin kehittämistä
- Työhyvinvoinnin toimintalinjat ja hyvät käytännöt –suositus
- Kunnallisen ja valtion alan työsuojelun yhteistoimintasopimus

Valtakunnallisten työelämän kehittämisohjelmien kytkeminen muutoksen tueksi

Työelämä2020-ohjelmasta ja kunta-alan Kunteko2020-ohjelmasta olisi saatavissa tukea organisaatioiden muutoksenhaallintaan.

Työterveyshuollon muutostuki organisaatioille

Rakenneuudistuksessa työterveyshuoltoyksiköiden asiantuntemus tulee kytkeä tiiviisti kuntien ja kuntayhtymien muutoksenhaallinta- ja tukiprosesseihin. On tehtävä hyvin aktiivista ja ennaltaehkäisevää työterveysyhteistyötä työpaikan ja työterveyshuollon kesken Hyvä työterveyshuoltokäytäntö -asetuksen mukaisesti.

Kysymykset maakuntien rahoituslaista

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

- ei

Maakunnille tulisi harkita verotusoikeutta ja antaa sitä myöden aito itsehallinto. Kuntien talous tulee samaan aikaan turvata niin, että jäljelle jäävät palvelut voidaan tuottaa ja henkilöstölle maksaa palkat jatkossakin.

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?

- ei

Todennäköisesti maakunnilla ei ole riittäviä taloudellisia edellytyksiä suoriutua lakisääteisistä tehtävistä, koska resursseja kuluu kasvaviin valvonnan ja hallinnon kustannuksiin, sekä yritysten voiton tavoittelun toteuttamiseen.



9.11.2016

Maakunnille asetetaan niin monimutkaisia yhtiöittämisvelvoitteita, sekä sopimusten hallinnan ja valvonnan mekanismeja, että kustannusten hillintä tulee vaikeaksi. Lisäksi valinnanvapaus tulee maksamaan veronmaksajille nykyistä enemmän. Mikäli julkisia menoja haluttaisiin oikeasti hillitä samaan aikaan, kun kansanterveyttä halutaan hoitaa nykyistä paremmin, tulisi koko valinnanvapauslainsäädäntö unohtaa.

Yritysten tavoitteena ja osakeyhtiölain veloitteena on voitontavoittelu, joka menee terveydellisten seikkojen edelle. Tällä hetkellä sote-alan yritykset tekevät vähintään 10 prosentin liikevoittoa, joten toiminta on hyvin kannattavaa. Julkisasiirtojen peruspalvelujen tuottajana niillä on hyvin vähän riskiä samaan aikaan, kun niiden liike-toiminta on vakaata ja voittoja pystytään kotiuttamaan joka vuosi. Yritysten investoinnit maksaa käytännössä kokonaan julkinen sektori, joten on vaikea ymmärtää, miksi tätä kehitystä ja palvelujen tuottamisen tapaa halutaan erityisesti vielä tukea.

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

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

- ei pääosin

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

Kriteerit sopivat yleiskatteellisen maakuntien rahoituksen jakamiseen niiden tehtävien osalta, jotka nyt lausuttavaan lakiesitykseen sisältyvät. Tulee kuitenkin ottaa huomioon, että päätökset siitä, miten valinnanvapaus ja monikanavarahoituksen purkaminen toteutetaan vaikuttavat merkittävästi lopullisen rahoitusmallin rakenteeseen.

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

- kyllä

Kysymykset muista lakiluonnoksista

Maakuntajakolaki

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



9.11.2016

- **kyllä pääosin**

Maakuntajaon muuttamisen edellytykset ja prosessi vastaavat pääosin kuntarakennelain mukaista menettelyä muutettaessa kuntajakoa.

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

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§)?

Tässä vaiheessa kyse on kuntien valtionosuusjärjestelmän sopeuttamisesta maakuntauudistukseen. Tästä syystä kuntien valtionosuusjärjestelmästä on tulossa erittäin vaikeasti hahmotettava. Uuden järjestelmän valmistelu tulee aloittaa heti. Kunnan taloutta tulisi tarkastella kokonaisuutena eikä yksittäisten rahoitusrakenteiden muutosten kautta, jotta saadaan kattavampi kuva tulevaisuuden kunnan talouden selviytymisen edellytyksistä.

34. Ovatko 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 §)?

- **kyllä pääosin**

Valtionosuusjärjestelmän tarkoitus muuttuu merkittävästi uudistuksessa. Aiemmin kuntien välisiä kustannus-, tarve- ja tulopohjan eroja tasanneen järjestelmän tärkeimmäksi tavoitteeksi uudistuksen jälkeen tulee maakuntauudistuksesta aiheutuvien kuntiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten tasaaminen. Hyte -kriteerien määräämisperusteet ovat toisaalta liian monimutkaiset ja tulkinnanvaraiset.

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

- **ei pääosin**

Maakunnan menot tulisi ainakin osittain kattaa alueen omilla tuloilla. Verotusoikeus lisäisi päätöksenteon vastuunkantoa ja läpinäkyvyyttä. Esityksessä on lähdetty siitä rajauksesta, että rahoitus maakuntien toimintaan kerätään kokonaisuudessaan valtion verotuksen kautta. Lähtökohta on ongelmallinen maakuntien itsehallinnon sekä järjestelmän kannustimien kannalta.

Esitetyt muutokset verotukseen ja valtionapujärjestelmään muuttavat tällä hetkellä voimassa olevaa verojärjestelmää merkittävästi. Verojen kerääminen perustuu henkilöverotuksessa kuntien ja valtion verotukseen ja valtion apujen kautta tapahtuvaan tasausjärjestelmään. Kuntien veroprosentit vaihtelevat 16,5 - 22,5 välillä. Verotus on kuitenkin suoraan kytköksissä kyseisen kunnan alueella asuvien ihmisten palveluihin ja verotukseen voi demokraattisen päätöksentekojärjestelmän kautta vaikuttaa. Esite-



9.11.2016

tyssä mallissa kaikki maksaisivat valtiolle ja sitä kautta maakunnalle saman verran, mutta saisivat palveluja eri tavoin riippuen siitä, miten ne on kussakin maakunnassa järjestetty. Kuntaveron siirto osaksi valtion verotusta tulee myös muuttamaan progressiivista verotaulukkoa.

JHL ei usko, että esitetty veromuutos voidaan tehdä veroneutraalisti kaikkien nykyisin eri kunnissa veroja maksavien henkilöiden osalta. Sikäli JHL kannattaa nykyistä suuremman osan verojen keräämistä tasaveroa oikeudenmukaisemman progressiivisen verotaulukon kautta.

37. Vapaamuotoiset huomiot verolaeista.

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

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

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?

- kyllä

Maakuntien ja niiden palvelulaitoksien palveluksessa olevan virkasuhteisen henkilöstön aseman järjestämiseksi ehdotetaan kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain ja kunnallisen virkaehtosopimuslain muuttamista siten, että näiden lakien soveltamisalaa laajennetaan koskemaan myös maakuntien ja niiden palvelulaitosten virkasuhteisia työntekijöitä.

JHL puoltaa näiden lakien muuttamista ehdotetulla tavalla lukuun ottamatta kunnallisesta viranhaltijalaista annettua lakia koskevan ehdotuksen 5 §:ää, joka koskee viranhaltijan kanssa tehtävää karenssisopimusta. (Tämä lakiehdotuksen kohta ei sinänsä liity maakunta- ja sote-uudistukseen).



9.11.2016

Kunnallisia viranhaltijoita koskevan lain muuttamista tarkoittavan lakiehdotuksen 5 a §:n soveltamisala on laaja. Karensisopimuksen tekemisen mahdollisuus koskisi lakiehdotuksen mukaan periaatteessa kaikkia kuntien ja maakuntien viranhaltijoita. Toisaalta karensisopimuksen tekemistä koskevat edellytykset ovat hyvin väljät. Lakiehdotuksessa ei ole pyritty yksilöimään tarkemmin sitä, mitä tietoja voidaan pitää sellaisina, että tietoja on mahdollista hyödyntää siirryttäessä pois kunnan tai maakunnan palveluksesta. Lakiehdotuksessa ei ole myöskään pyritty tarkemmin kuvaamaan sitä, minkälainen tietojen hyödyntämismahdollisuus on sellaista, joka edellyttäisi karensisopimuksen tekemistä. Kunnallisen viranhaltijalain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 5a §:ään sisältyviä karensisopimuksen tekemisen edellytyksiä olisi siis JHL:n mielestä perusteltua pyrkiä yksilöimään ja tarkentamaan.

Myös kunnallisista työehtosopimuksista annettua lakia ja lakia työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annettua laki ehdotetaan muutettavaksi siten, että näiden lakien soveltamisalaa esitetään laajennettavaksi koskemaan myös maakuntia ja niiden palvelulaitoksia. JHL puoltaa kunnallisen työehtosopimuslain ja yhteistoimintalain muuttamista ehdotetulla tavalla. Kuntien ja maakuntien työnantajaedunvalvonnan järjestämisestä annetun lain mukaan kuntien, maakuntien, kuntayhtymien, maakunnallisten julkisoikeudellisten laitosten eli palvelulaitosten työnantajaedunvalvojana toimii kuntajaostoon, maakuntajaostoon ja yritysjaostoon jakautunut julkisoikeudellinen yhteisö Kunta- ja maakuntatyönantajat KT.

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan Kunta- ja maakuntatyönantajat KT:n jäsenyhteisöinä voivat olla myös kuntien, kuntayhtymien, maakuntien ja niiden palvelulaitosten omistamat tai niiden määräysvallassa olevat, 4 §:n 2 momentin 1 – 3 kohdissa tarkemmin määritellyt yhtiöt ja säätiöt.

JHL:n mielestä maakuntauudistuksen myötä syntyvien uusien työnantajien ja olemassa olevien kuntatyönantajien kuulumista saman työnantajaliiton alaisuuteen on pidettävä kannatettavana asiana eikä sillä ole huomauttamista esityksen mukaiseen työnantajaedunvalvonnan järjestämiseen.

Esityksessä olevan voimaantulolain 14 §:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen henkilöstö siirtyy maakuntien, maakuntien palvelulaitosten tai maakuntien omistamien yhtiöiden palvelukseen 1.1.2019. Nämä henkilöstön siirtymiset katsotaan esityksen mukaan aina liikkeenluovutukseksi.

Voimaantulolain 14 §:ssä lähdetään siitä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuun siirtyessä maakunnille, henkilöstö siirtyy kunnista ja kuntayhtymistä ensin maakuntiin, palvelulaitoksiin ja palvelukeskuksiin ja vasta myöhemmässä vaiheessa palvelulaitosten omistamiin yhtiöihin. Mikäli siirtyminen tapahtuu tässä järjestyksessä, ei JHL:lla ole huomauttamista voimaantulolain 14 §:n 1 momenttiin. Mikäli kuitenkin arvioidaan, että joissakin tilanteissa voisi olla mahdollista myös henkilöstön siirtyminen kunnasta tai kuntayhtymästä suoraan palvelulaitoksen omistamaan yhtiöön, tulisi tämä siirtyminen myös katsoa liikkeenluovutukseksi.

Liikkeenluovutukseksi katsottaisiin myös 31.12.2020 päättyvällä siirtymäajalla tehty henkilöstön jatkosiirto maakunnan tai sen palvelulaitoksen yhtiöön. JHL pitää tärkeä-



9.11.2016

nä, että henkilöstön virka- tai työsuhteen jatkuvuus turvataan myös näiden jatkuvuuteen liittyvien työntajavaihdosten osalta. JHL puoltaa yhtiöittämistä koskevan 14 §:n 3 momentin säätämistä kuitenkin siten tarkentaen, että 14 §:n 3 momentti koskisi paitsi maakuntien, myös palvelulaitosten ja palvelukeskusten 31.12.2020 mennessä perustamia yhtiöitä.

Voimaanpanolakiehdotuksen 7 luvun 42 §:n mukaan maakunnan tulee perustaa valinnanvapauden piirissä olevien palvelujen tuottamista varten palvelulaitoksen tytäryhtiöt 31.12.2020 mennessä. JHL esittää, että voimaanpanolain 14 §:n 3 momenttiin tai sitä koskevan hallituksen esityksen perusteluihin lisätään maininta, jonka mukaan 14 §:n 3 momenttia sovelletaan voimaanpanolain 7 luvun 42 §:ssä tarkoitettuihin yhtiöittämiin siinäkin tapauksessa, että yhtiöittäminen syystä tai toisesta tapahtuu 14 §:n 3 momentissa mainitun ajankohdan jälkeen.

39. Onko eläkkeiden rahoittamisesta esitetty säädettäväksi tarkoituksenmukaisesti?

- ei pääosin

Maakuntaudistuksen seurauksena henkilöstösiirtymät kunnallisesta eläkejärjestelmästä yksityiseen eläkejärjestelmään voivat olla erittäin laajamittaisia. Tällainen kehitys vaarantaa kunnallisen eläkejärjestelmän rahoituspohjan kestävyttä ja tuo epävarmuutta eläkejärjestelmän kykyyn vastata työntekijöille annetun eläkelupauksen pitämistä.

JHL:n mielestä nyt tehtävän uudistuksen seuraukset kuntaeläkkeiden rahoitukseen ja sen kestävyteen ovat mittaluokaltaan niin suuret, että asia vaatii pikaista jatkovalmistelua yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa.

Keva -lain 19 c §:ssä säädetään nykyisen eläkemenoperusteisen korvaavasta tasausmaksusta. Lakiesityksen mukaan tasausmaksu jaetaan kuntien ja maakuntien välillä sen mukaisesti mikä niiden osuus eläkejärjestelmän kokonaispalkkasummasta on. Ensimmäisen kerran jako tehdään vuosille 2019–2028, eli tasausmaksun jaon perusteet ovat määräaikaisia.

JHL:n mielestä tasausjakson jaon säätämistä toistaiseksi voimassaolevaksi määräaikaisuuden sijaan puoltavat eläkerahoituksen kestävyteen ja sitä kautta työntekijöille annetun eläkelupauksen pitämiseen liittyvät näkökohdat. Määräaikainen palkkaperusteinen jakoperuste on omiaan luomaan kannusteen palveluiden yksityistämiseksi, kun kunnat/ maakunnat voivat vähentää maksurasitettaan pienentämällä osuuttaan eläkejärjestelmän kokonaispalkkasummasta määräajan loppuun mennessä. Jakoperusteen määräaikaisuus aiheuttaa lisäksi epävarmuutta eläkejärjestelmän rahoituksen ennustettavuuteen.

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

Henkilöstön asemasta:

Henkilöstön asemaa koskevat lakiehdotukset perustuvat valtion, Kunnallisen työmarkkinalaitoksen, kunta-alan pääsopijajärjestöjen ja KEVA:n yhteisesti hyväksymiin henkilöstön asemaa koskeviin periaatteisiin. Lakiehdotuksiin sisältyvät henkilöstön



9.11.2016

asemaa koskevat säännökset ovat omiaan turvaamaan henkilöstön palvelussuhteiden jatkuvuutta, palvelussuhteen ehtoja ja palvelussuhteen ehtoja koskevaa neuvottelu- ja sopimusjärjestelmää asianmukaisella tavalla.

Palkkaharmonisointi

Henkilöstön siirtyminen eri kunnista ja kuntayhtymistä uuden työnantajan eli maakunnan, maakunnan palvelulaitoksen, palvelukeskuksen tai näiden tytäryhtiön palvelukseen johtaa siihen, että uuden työnantajan palveluissa on viranhaltijoita ja työntekijöitä, jotka tekevät samaa tai samanarvoista työtä, mutta joiden tehtäväkohtaiset palkat ovat erisuuruisia.

JHL ehdottaa, että voimaanpanolakiehdotukseen lisätään säännös maakuntien, palvelulaitosten, palvelukeskusten ja niiden tytäryhtiöiden velvollisuudesta yhdenmukaistaa kohtuullisessa ajassa samaa tai samanarvoista työtä tekevien viranhaltijoiden ja työntekijöiden tehtäväkohtaiset palkat, jollei erisuuruisille palkoille ole olemassa hyväksyttävää perustetta. Kun otetaan huomioon maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen laaja-alaisuus, voi olla tarpeen sisällyttää palkkojen yhdenmukaistamisvelvoitetta koskevaan pääsääntöön mahdollisuus poiketa siitä tietyissä tarkemmin määritellyissä tilanteissa joko työmarkkinajärjestöjen välisin sopimuksin tai muulla tavoin.

Yhteistoiminta maakuntia perustettaessa

Voimaanpanolain 16 §:ään sisältyy ehdotus maakuntien valmisteluorganisaation ja henkilöstön edustajien välisestä yhteistoiminnasta. Lakiehdotuksen mukaan maakuntien, palvelulaitosten ja maakuntien ja palvelulaitosten yhtiöiden perustamista koskevat päätökset käsitellään yhteistoiminnassa henkilöstön edustajien kanssa siten, kuin kuntien yhteistoimintalaissa säädetään.

JHL ehdottaa 16 §:n sanamuotoa muutettavaksi siten, että maakuntien, maakuntien palvelulaitosten ja maakuntien yhtiöiden perustamista koskevat päätökset valmistellaan yhteistoiminnassa maakuntien, kuntien ja kuntien henkilöstön edustajien kanssa.

Mikäli laki edellyttää ainoastaan ”päätösten käsittelyä” yhteistoiminnassa, on mahdollista tulkita sanamuotoa siten, että se edellyttää yhteistoimintaa vasta siinä vaiheessa kun päätökset tai päätösehdotukset ovat valmiina olemassa. Työnantajan ja henkilöstön yhteistoimintaa koskevien yleisten pelisääntöjen kannalta tämä olisi liian myöhäinen vaihe eikä tosiasiallisesti mahdollistaisi henkilöstön edustajien vaikutusmahdollisuutta.

JHL ehdottaa, että voimaanpanolain 16 §:ää täydennetään lisäämällä siihen säännös, jonka mukaan voimaanpanolain 6 §:ssä tarkoitettu väliaikainen valmistelutoimielin on velvollinen soveltuvien osin noudattamaan työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnissa annettua lakia.



9.11.2016

Eläkkeistä:

Henkilöstön siirtyminen maakunta- ja soteuudistuksen yhteydessä maakuntakonserniin on monimuotoista ja monivaiheista, koska henkilöstöä siirtyy maakuntakonserniin useista eri organisaatioista ja toisaalta viranhaltijoita ja työntekijöitä siirtyy maakuntakonsernin sisällä eri työnantajien palvelukseen.

Henkilöstöä lähtee

1. paitsi kunnista ja kuntayhtymistä ja;
2. mahdollisesti myös kunnan/kuntien omistamista sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavista yhtiöistä tai
3. kunnan /kuntien omistamista sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavista säätiöistä tai muista yhteisöistä;
4. Maakunnasta, palvelulaitoksesta tai palvelukeskuksesta (yhtiöihin).

Henkilöstö siirtyy

1. maakuntiin (maakuntavirastoon);
2. palvelulaitoksiin
3. maakuntien omistamiin palvelukeskuksiin
4. valinnanvapauslainsäädäntöön perustuvan pakollisen yhtiöittämisen seurauksena palvelulaitosten tytäryhtiöihin
5. maakuntalain 118 §:n (kilpailuneutraliteetti) tarkoittaman pakollisen yhtiöittämisen seurauksena maakunnan omistamiin yhtiöihin;
6. maakunnan, palvelulaitoksen ja palvelukeskuksen omistamiin muihin yhtiöihin.

Henkilöstön asemaa koskevissa työryhmissä on sovittu periaatteesta, jonka mukaan henkilöstön eläke-etuudet eivät heikkene maakuntien palvelukseen siirtymisen yhteydessä. Tämä tarkoittaa sitä, että kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa olevien työntekijöiden ja viranhaltijoiden lisäeläke-etuudet on turvattava uudistuksen yhteydessä.

Lakiesityksen mukaan maakunnat ja niiden palvelulaitokset tulevat lakisääteisesti Kevan jäsenyhteisöiksi. JHL:n mielestä tämä on hyvä ratkaisu, koska se johdosta henkilöstö pysyy Kevan jäsenyhteisön palveluksessa ja heidän lisäeläketurva säilyy muuttumattomana. Kuntaeläkkeiden rahoituksen näkökulmasta ratkaisua on pidettävä myös järkevänä.

Siltä osin kun henkilöstöä siirtyy maakuntien ja palvelulaitosten tytäryhtiöihin tai palvelukeskuksiin tai niiden omistamiin yhtiöihin tulee laissa erikseen säätää näiden yhtiöiden velvollisuudesta turvata niiden palvelukseen siirtyvän henkilöstön lisäeläke-etuudet.

Voimaanpanolain 15 §:n mukaan palveluyhtiön on huolehdittava julkisten alojen eläkelain voimaanpanolain mukaisen lisäeläkeosuuden säilymisestä henkilöillä, jota siirtävät maakuntauudistuksesta johtuvan järjestelyn johdosta palveluyhtiöön.

Lakiehdotuksen 15 § sisältää periaatteen lisäeläke-etuuksien turvaamisesta. Lakiehdotuksen sanamuodosta johtuen sen sisältö on kuitenkin tulkinnanvarainen.



9.11.2016

Lakiehdotuksen mukaan lisäeläke-etuuden säilymisestä huolehtiminen koskee palveluyhtiöitä. Palveluyhtiön käsite on kuitenkin epäselvä, koska sillä voidaan tarkoittaa joko pelkästään maakuntien palvelukeskuksia, mutta myös muita maakuntien omistamia yhtiöitä.

JHL ehdottaa, että voimaantulon 15 §:n sanamuodon tarkentamista. Lakiehdotuksessa tulisi todeta, että maakuntien ja palvelulaitosten omistamien yhtiöiden sekä maakuntien palvelukeskusten ja niiden omistamien yhtiöiden on huolehdittava julkisten alojen eläkelain voimaantulon 6 § 2 momentin tasoisen lisäeläkeosuuden säilymisestä henkilöillä, jotka siirtyvät maakuntauudistuksesta johtuvan järjestelyn johdosta palvelukeskukseen tai mainittuihin yhtiöihin kunnan tai kuntayhtymän palveluksesta ja joiden palvelussuhde jatkuu palvelukeskuksessa tai yhtiöissä yhdenjaksoisesti eläketapahtumaan saakka.

Lisäksi JHL kiinnittää huomiota siihen, että 16 §:ssä säädetään niiden siirtyvien työntekijöiden ja viranhaltijoiden lisäeläke-etuuden turvaamisesta, jotka siirtyvät yhtiöihin kunnasta tai kuntayhtymästä. Henkilöstön siirtyminen yhtiöihin voi kuitenkin tapahtua vaiheittain siten, että henkilöstö siirtyy ensin kunnasta ja kuntayhtymistä maakuntiin tai palvelulaitoksiin ja myöhemmin maakunnasta tai palvelulaitoksesta niiden omistamiin yhtiöihin. Tämän vuoksi 15 §:ää tulee mielestämme täydentää säännöksellä, jonka mukaan palvelukeskuksen ja maakunnan tai palvelulaitoksen omistaman yhtiön on huolehdittava myös niiden työntekijöiden ja viranhaltijoiden lisäeläke-etuuksien säilymisestä, jotka siirtyvät maakuntauudistuksesta johtuvan järjestelyn johdosta maakunnasta tai palvelulaitoksesta palvelukeskukseen tai sen omistamaan yhtiöön tai maakuntien tai palvelulaitoksen omistamaan yhtiöön. Tämän suojan tulee ulottua myös silloin, jos palvelulaitokset ”pakkoyhtiöittävät” toimintaansa 31.12.2020 jälkeisenä aikana.

Maakuntauudistuksen jatkovalmistelussa on varmistettava valtiolta maakuntiin siirtyvän henkilöstön lisäeläketurvan säilyminen. Valtion henkilöstön lisäeläketurva on säilytettävä kaikissa niissä tilanteissa, joissa tuleva työnantajavaihdos johtuu maakuntauudistuksesta johtuvasta syystä.

Henkilöstövaikutusten arviointi tehtävä välittömästi ja osana esivalmistelua sille on asetettava selkeä määräaika. Henkilöstö on kartoitettava viipymättä toimipaikoittain, palveluketjun osana / ammattialoittain ja tehtävä- tai osatehtäväkokonaisuuksittain. Kartoituksessa on huomioitava vakinaiset, virka- ja työsuhteiset, määräaikaiset, kokoaikaiset ja osa-aikaiset. On arvioitava myös henkilöstön ikärakenne ja eläköitymisennuste, jotta riittävä henkilöstö ja laadukas palvelu turvataan. Jo tässä vaiheessa pitää selvittää tehtävänkuvien muutostarpeet ja kelpoisuudet sekä ennakoida mahdolliset täydennys- ja lisäkoulutustarpeet. Aikataulujen huomioiminen vaatii järjestelmällistä johtamista ja tiedon välittämistä.

Sote-uudistuksella on vaikutuksia pitkälle tulevaisuuteen; toimintojen uudelleen organisointi, työtehtävien uudelleen järjestely, päällekkäisyyksien purkaminen ja monet muut muutokset vaikuttavat henkilöstön määrään, asemaan ja työtehtäviin sekä palvelussuhteen ehtoihin. Sosiaali- ja terveysala on naisvaltainen ala eli uudistus tarkoittaa isoja muutoksia naisvaltaisen alan työmarkkinoilla.



9.11.2016

Sote-alan työsopimuksista 22,5 % on määräaikaista, ns. 0-tuntisopimusten määrä on jo lähes 15 %. Uhkana on, että valinnanvapaus lisää määräaikaisten ja 0-tuntisopimusten määrää. Ruotsin työmarkkinoilla kehitys on johtanut henkilöstömitoitusten pienentämiseen ja siten yksittäisen työntekijän työmäärän lisääntymiseen. Kaikki tämä vaikuttaa työhyvinvointiin ja työssäjaksamiseen.

Sote-uudistuksen myötä henkilöstöön noudatettava työehtosopimus saattaa vaihtua. Vaihtumisella on suuria vaikutuksia palvelussuhteen ehtoihin, erityisesti tukipalvelutehtävissä. Vaikutukset ulottuvat siten myös eläketasoon.

Sote-uudistukselle on asetettu mittavia säästötavoitteita. Säästötavoite ei saa tarkoittaa henkilöstön irtisanomisia.

Uudistuksen tuki

43. Mihin aiheisiin liittyyä valtakunnallista tukea katsotte tarvitsevanne sote- ja maakuntaudistusten alueelliseen toteutukseen?

Edellisen sote-uudistuksen yhteydessä toiminut henkilöstötyöryhmä päätyi esittämään laajaa tutkimus- ja seurantahanketta henkilöstön työhyvinvoinnista. Toimijoina olisivat olleet mm. Työterveyslaitos ja Terveystieteiden tutkimuskeskus yhteistyössä kunnallisten pääsopijoiden kanssa. Vastaava hanke tulee pikaisesti ottaa työn alle sisältäen myös maakuntaudistusta koskevat henkilöstöryhmät. Taustalla on Työterveyslaitoksen pitkäaikainen kunta-alan Kunta10-hanke, joten TTL:n vahva asiantuntemus tulee saada käyttöön.

Kunta-alan työelämän kehittämisohjelma Kunteko2020 voi puolestaan toimia vertaisfoorumina, jossa jaetaan hyviä malleja muutoksen läpiviennille. Kunteko-ohjelma tukee myös kuntien ja kuntayhtymien verkostoitumista, antaa sparrausta ja koulutusta. Elementit ovat jo valmiina. www.kunteko.fi. Kunteko2020 on liitettävä kiinteästi mukaan sote-uudistuksen läpiviemiseen.

Valtion budjettiin on varattava riittävä rahoitus edessä olevan julkisen hallinnon ja julkisen työn muutosten hallintaan. Muutosturvarahastoa tarvitaan erityisesti muutoksen johtamiseen, mahdolliseen henkilöstön uudelleen kouluttamiseen ja palkkaharmonisointiin. Muutos on historiallisen suuri ja edessä on useamman vuoden valmistelu-, siirtymä- ja toimeenpano-aika, mikä kuormittaa henkilöstöä samalla, kun päivätö on hoidettava hyvin. Rahastoa puoltaa sekin, että muutos on vahvasti poliittisesti johdettua, mutta konkreettinen muutos tapahtuu ja viedään läpi organisaatioissa, yksittäisillä työpaikoilla ja yksittäisten työntekijöiden toimesta.

Uudistus tarvitsee tuekseen kattavaa muutosturvapakettia. Muutosturvapakettissa tulisi huomioida nykyistä yhteistoimintalakea kattavammin kuntien velvollisuus palvelurakenteen ja työnantajatoimintaan liittyvissä kaikissa muutostilanteissa työllistää, kouluttaa ja auttaa mahdollisen uuden työpaikan löytämisessä. Ikääntyneiden työntekijöiden kohdalla tulisi käyttää erityistoimia, sillä heidän työllistymismahdollisuutensa ovat kaikkein haastavimmat. Kunnilla ja valtiolla tulee olla vahva velvollisuus välttää muutoksista johtuvia työttömyysjaksoja ja niistä syntyviä inhimillisiä ja taloudellisia tappioita.



9.11.2016

Muut kysymykset

44. Muut vapaamuotoiset huomiot hallituksen esitysluonnoksesta.

Vaikutusten arviointi on keskeinen osa uudistuksen valmistelua. Hallitusohjelmassa on sitouduttu lapsi- ja perhevaikutusten arvioinnin käyttöönottoon. Lasten ja perheiden sosiaali- ja terveyspalvelujen on muodostettava toimiva kokonaisuus kunnan järjestämisvastuulla olevien varhaiskasvatuksen, koulujen ja oppilaitosten sekä lasten ja nuorten vapaa-ajan palvelujen kanssa. Sote- ja maakuntauudistus tulee keskittämään palveluja, joten palvelujen saatavuuden turvaaminen on taattava. Maakunnan ja kuntien palveluiden on siten muodostettava toimiva kokonaisuus. Palvelujen tuotannon jakautuessa usealle taholle riskinä on, että kukaan ei koordinoi asiakkaan saamia palveluita ja apua, eikä vastaa asiakkaan kokonaistilanteesta.

Sote-uudistuksessa on kyse myös perus- ja ihmisoikeuksista. Sosiaali- ja terveydenhuolto on tärkeässä roolissa perus- ja ihmisoikeuksien, kuten yhdenvertaisuuden, sosiaalisten oikeuksien, terveysoikeuksien ja lasten oikeuksien, toteutumisen edistämisessä ja turvaamisessa. Perustuslain mukaisesti julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulma on otettava huomioon sote- ja maakuntauudistuksessa. Lasten oikeuksien turvaamisen perustana on oltava lapsen oikeuksien sopimus.

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry.

Päivi Niemi-Laine

puheenjohtaja

Håkan Ekström

toimialajohtaja

Lisätietoja:

Marjo Katajisto, erityisasiantuntija, 050 365 3713 (sote)
Minna Salminen, erityisasiantuntija, 050 445 5350 (maakunta)
Anne Mironen, neuvottelupäällikkö, 040 7186 421 (työhyvinvointi, työsuojelu)
Keijo Karhumaa, lakimies, 040 525 7852 (henkilöstö ja eläkkeet)
Päivi Ahonen, lakimies, 040 732 1752 (henkilöstö)