13.4.2017

Eduskunnan hallintovaliokunta

HE 15/2017 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE MAAKUNTIEN PERUSTAMISTA JA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄMISEN UUDISTUSTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI SEKÄ EUROOPAN PAIKALLISEN ITSEHALLINNON PERUSKIRJAN 12 JA 13 ARTIKLAN MUKAISEN ILMOITUKSEN ANTAMISEKSI

Helsingin kaupunki toteaa asiassa seuraavaa:

Lakiesitysten keskeisimmät puutteet koskevat toimijoiden vastuunjaon selkeytymättömyyttä, maakuntien tiukkaa sääntelyä ja ohjausta, moniportaista tukipalvelurakennetta, muutoskustannuksiin varautumattomuutta ja maakuntien väliaikaishallinnon resursointia sekä maakuntien taloudellista itsenäisyyttä. Lisäksi kunnan peruspalvelujen valtionosuutta esitetään muutettavaksi poukkoilevasti ja uudistuksen muutosrajoittimille ja järjestelmätasauksille esitetään suhteettoman suuri painoarvo kuntien valtionosuuden määräytymisessä. Yhteisöveron jako-osuuden muutos heikentää kuntien talouskasvua luovien investointien edellytyksiä.

Tiedonvaihto ja tietojärjestelmät

Uudistuksen tavoitteena oleva väestön terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen sekä palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden parantaminen edellyttävät lähtökohtaisesti eri toimijoiden välisten yhteistyömahdollisuuksien ja -valmiuksien parantamista. Lainsäädännön tulisi mahdollistaa tehokas hallinto ja lainsäädäntöä tulisi uudistaa siten, että tähän tarvittavia tietoa voidaan saada, käyttää ja hyödyntää nykyistä paremmin.

Tietojärjestelmien merkitys on keskeinen tavoitteen savuttamisessa. Monituottajamallissa intergraation hallinta on erityisesti tietojärjestelmäintegraatiota, mutta tavoitteiden kannalta tarvittavia tietojärjestelmiä ei ehditä saada valmiiksi maakuntahallinnon käynnistyessä. Tietointegraatio yhtenä Sote ICT-integraation lähtökohtana ei toteudu kaavaillussa tuote- ja kokonaisarkkitehtuuriympäristössä.

Postiosoite PL 1 00099 HELSINGIN KAUPUNKI kaupunginkanslia@hel.fi
Käyntiosoite Pohjoisesplanadi 11-13 Helsinki 17 www.hel.fi
Puhelin +358 9 310 1641
Faksi +358 9 655 783
Y-tunnus 0201256-6 **Alv.nro** FI02012566 **Tilinro** FI06 8000 1200 0626 37

Maakuntalaki

Kuntien ja maakunnan tehtäväjaon tulee olla selkeä ja päällekkäistä toimivaltaa tulisi välttää. 2 luvun 6 §:ssä säädetään maakunnan tehtäväalasta ja 7 luvun 35 §:ssä maakuntastrategiasta. Päällekkäisyyttä ja epäselvyyttä on asukkaiden hyvinvoinnin edistämisessä sekä elinympäristön laadun ja elinkeinojen kehittämisessä. Terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen vastuunjaon tulee olla selkeä ja toimijoiden määrittelyn konkreettista erityisesti maakunnan ja kunnan välisessä yhteistyössä. Kuntien ja maakuntien välisen yhteistyön toteutumiseksi tarvitaan sitä tukevat, selvät ja toimivat hallinnon yhteistyörakenteet ja -tavat.

Maakunnan tehtäväksi esitettävä alueellisen varautumisen yhteensovittaminen koskisi maakuntakonsernin lisäksi myös muita viranomaisia, kuten kuntia. Tällöin kunnalle tulee maakuntalakiin perustuva tehtävä osallistua maakunnan yhteiseen varautumiseen. Ongelmana on, että maakunnalle on koottu eri toimialoilta tehtäviä ilman tehtäväkokonaisuuden tarkastelua ja vaikutusten arviointia maakunnan ja kunnan työnjakoon.

Lain kolmannessa luvussa on käsitelty maakunnan suhdetta valtioon ja kuntiin. Näihin, samoin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lain toisen luvun säädöksiin sisältyy valtioneuvoston ja ministeriön laajoja, avoimia ja tulkinnanvaraisia toimivaltuuksia ohjata maakunnan operatiivista toimintaa ja päätöksentekoa. Valtion maakuntien toimintaan kohdistama sääntely ja maakuntien ohjaus tulee säädösten perustella olemaan erittäin tiukkaa ja niin pitkälle yksityiskohtiin menevää, että itsehallinnolliset elementit tosiasiassa puuttuvat.

Maakuntien itsehallinnon ja valtion tiukan ohjauksen välinen suhde on arvioitava uudelleen. Esitys rajaa käytännössä maakuntien itsehallinnon lähes olemattomaksi ja luo epätarkoituksenmukaista byrokratiaa. Valtion ohjauksen tulisi keskittyä poliittisesti strategisiin kysymyksiin. Palveluita koskevat operatiiviset ammatillista ja alueellista asiantuntemusta edellyttävät asiat tulisi jättää maakuntien päätösvaltaan. Ministeriöillä ei esimerkiksi ole todellisia edellytyksiä tehdä koko valtakunnan kattavaa investointisuunnittelua.

Maakunnan liikelaitoksia käsittelevän yhdeksännen luvun 52 §:n mukaan maakunta perustaa liikelaitoksen, jonka tehtävänä on tuottaa maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvia ja muita erikseen säädettyjä palveluja ja maakunnan sille järjestämisvastuunsa perusteella osoittamia tehtäviä. Tilaajan ja tuottajan eriyttämisen takia toimijoiden työnjako ja vastuut on syytä kuvata mahdollisimman täsmällisesti, jotta voidaan

välttää tarpeettomien hallinnollisten rakenteiden muodostuminen. Kaksiportaisen ja varsin raskaasti säännellyn maakunta/palvelulaitos -hallintokokonaisuuden riskinä on pikemminkin kustannusten kasvaminen kuin niiden hallinnassa pysyminen. Lisäksi on huomattava, että järjestäjän (maakuntavaltuusto) organisaatio on pieni ja tuottajalla on valtaosa henkilöstöstä. Merkittävä määrä tosiasiallista päätösvaltaa valuu tämän myötä palvelulaitokselle, jossa esityksen mukaan on ainoastaan virkamiesjohto. Järjestäjällä on oltava riittävät resurssit ja keinot huolehtia ohjauksesta ja palveluketjujen ja -kokonaisuuksien toimivuudesta. Luvun 55 §:ssä säädetään liikelaitoksen johtokunnan kokoonpanosta. Johtokunnan jäsenille on asetettu osaamiseen ja asiantuntemukseen perustuvat kriteerit, jotka ovat käytännössä hyvin tulkinnanvaraiset. Valvonta- ja riippumattomuusnäkökulmasta on hyvä, että maakunnan luottamushenkilöt tai liikelaitoksen johtaja eivät saa olla johtokunnan jäseniä. Kielto voitaisiin perustellusti ulottaa myös tytäryhteisön palveluksessa oleviin henkilöihin.

16 luvussa säädetään maakuntien valtakunnallisista palvelukeskuksista, jotka ovat turha hallinnollinen elementti, josta tulisi luopua. Yhdessä maakuntien omien palvelukeskusten kanssa valtakunnallisten palvelukeskusten käyttövelvoite johtaa hallinnon epätarkoituksenmukaiseen päällekkäisyyteen, jäykkyyteen ja moninkertaiseen hallintoon myös tukipalveluissa. Pakolliset valtakunnalliset palvelukeskukset rajoittaisivat myös maakunnan itsehallintoa ja ne tulisi korvata aidosti maakuntien ohjauksessa olevilla alueellisilla palvelukeskuksilla. Kustannusten kasvun hillinnän tavoitetta edistäisi esityksessä ehdotettua väljempi palvelukeskusten käyttövelvoite ja nykyisten toimivien ja kustannustehokkaiden palveluntuotantomallien jatkaminen.

Laki maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta

Lain toisen, maakuntien muodostamista ja väliaikaishallintoa käsittelevän luvun 11 §:ssä säädetään väliaikaisen valmistelutoimielimen toiminnan rahoituksesta. Esityksen mukaan valtio myöntää maakunnille valtionavustusta niiden toiminnan ja hallinnon käynnistämisen kustannuksiin vuosina 2017 ja 2018.

Muutoksen valmisteluun ja toteuttamiseen liittyvät muutoskustannukset (mm. valmistelu- ja muutosorganisaation toiminta, muutososaamisen kehittäminen sekä muutoksen ICT-kustannukset) tulevat olemaan huomattavat. Maakuntien väliaikaishallintoon ja valmisteluun tulee turvatta riittävät resurssit. Maakuntien arvioiden mukaan väliaikaishallinnon toimintakulut ovat vuoden 2017 jälkipuoliskolla 21 miljoonaa euroa ja

vuonna 2018 menot ovat aiemmin esitettyjen arvioiden mukaan jopa 100 miljoonaa euroa. Maakunnittain on kyse satojen henkilöiden työpanoksista. Uudenmaan liiton arvion mukaan väliaikaishallintoon tarvitaan vuoden 2017 syksyllä päätoimisesti noin 70 henkilöä ja maakunnan käynnistämiseen tarvitaan vuonna 2018 päätoimisesti karkeasti arvioiden 200–300 henkilöä. Koska valtio vastaa voimaanpanolain mukaan valtionavustuksella muutosorganisaation kustannuksista, on valtion varattava määrärahat näihin kaikkiin talousarvioissaan.

Laki maakuntien rahoituksesta

Kunnilla olisi tullut olla mahdollisuus lausua maakuntien rahoituksesta ja kuntien jäljelle jäävästä rahoituksesta kokonaisuutena.

Rahoitusmallin hallinnollisena heikkoutena on maakuntien taloudellisen itsenäisyyden puuttuminen. Kun maakuntien rahoitus perustuu lähes pelkästään trendinomaisesti kehittyvään valtionosuusrahoitukseen, ne eivät voi hakea talouteensa ajallista joustoa velanotosta, omaisuuden myynnistä tai säätämällä kertyvää verorahoitusta omin päätöksin, eivätkä ne voi käytännössä itse suunnitella investointejaan, on niiden oman talouden päätäntävalta hyvin rajallinen. Pitkäaikaiset sopimukset palveluntuottajien kanssa, aikaisemmin päätettyjen investointien käyttökustannusten realisoituminen maakuntien maksettaviksi ja oman talouden joustomahdollisuuksien lähes täydellinen puuttuminen tuottaa suuria vaikeuksia maakuntien talouden suunnittelulle.

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

Lain neljännessä luvussa säädetään verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Laskennallisen verotulon laskentaan on tuotu poukkoilevasti uusia, siitä aiemmin poistettuja elementtejä. Esityksen mukaan 50 % kiinteistöverosta sisällytetään verotuloihin pohjaavaan tasaukseen, vaikka kuntien kiinteistöverotulot poistettiin tasauksesta vuodesta 2012 alkaen. Perusteet kiinteistöveron poistolle tasauksesta eivät ole muuttuneet vuoden 2012 jälkeen.

Tulevaan peruskuntien rahoitusmalliin sisältyy epäkohtia mm. koskien peruskuntien valtionosuuden määräytymistä. Esitetyn mallin mukaan esimerkiksi Helsingin osalta vuosittaisista noin 200 milj. euron valtionosuuksista yli 100 milj. euroa määräytyy sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä muotoutuvista muutosrajoittimista sekä järjestelmätasauksista. Vain alle puolet tilitettävästä valtionosuudesta liittyy itse peruspalveluiden valtionosuuden määräytymiskriteereihin, joista keskeisimpiä on

0-15 vuotiaiden määrä kunnassa. Muutosrajoittimet ja järjestelmätasaukset eivät sinänsä liity peruspalveluiden valtionosuuden perusideaan. Ehdotettu malli hämärtää voimakkaasti valtionosuuden määräytymisen ymmärrettävyyttä ja siten valtionosuuden perusteltavuutta.

Laki verontilityslain 12 ja 13 §:n muuttamisesta

Verontilityslain (532/1998) 12 §:ssä säädetään valtion ja kuntien jakoosuuksista yhteisöverosta. Yhteisöverotulot kohdentuvat pääosin niille kunnille, joilla on mittavia kaupunkiympäristöön, liikennejärjestelmään sekä asuntorakentamiseen liittyviä investointitarpeita. Kuntien saaman yhteisöverokertymän osuuden pienentäminen heikentää kuntien edellytyksiä rakentaa liikennejärjestelmiä ja saavuttaa asuntotuotantotavoitteita, joten esitetty muutos hidastaa koko maan talouden kasvuedellytyksiä.

Lopuksi

Kokonaisuudessaan aluehallintouudistus luo tilanteen, jossa syntyy uusi hallintotaso ja sen myötä huomattavasti hallinnollisia lisäkustannuksia. Nykytilassa kunnan vastuulla oleva asukkaan hyvinvointipalvelujen kokonaisuudesta huolehtiminen jakautuu kahden hallintotason, kunnan ja maakunnan kesken, josta väistämättä seuraa uusia rajapintoja ja kustannuksia. Lakiesityksen perustelussa on edelleen todettu, että maakunnassa järjestäjän ja tuottajan erottaminen voi lisätä hallinnollisia kustannuksia ja sama vaikutus on tukipalvelujen jakamisella tilaajaan ja tuottajaan, joka jakaantuu vielä alueelliseen ja valtakunnalliseen toimijaan. Myös tietohallintokustannusten hetkellinen kasvu on lain perustelujen mukaan väistämätöntä. Esityksen mukaisen kokonaisratkaisun ongelmana on ilmeinen transaktiokustannusten kasvu.