

21.9.2020

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA EDUSKUNNALLE SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON SEKÄ PELASTUSTOIMEN JÄRJESTÄMISEN UUDISTUSTA JA MAAKUNTIEN PERUSTAMISTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI**Yleistä**

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on Suomen historian suurin hallinnon-uudistus, joka toteutuessaan muuttaisi koko suomalaista hallintojärjestelmää merkittäväällä tavalla. Se vaikuttaa erittäin keskeisesti erityisesti kuntiin sekä kunnalliseen itsehallintoon. Lausunnoilla nyt oleva hallituksen esitys poikkeaa jossain määrin aiempien hallituskausien esityksistä. Lähtökohtana on kuitenkin edelleen uuden hallinnontason eli sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä vastaavan itsehallinnollisen tason (sote-maakunnat) muodostaminen. Maakuntien perustamisessa on kyse kokonaisvaltaisesta järjestelmämuutoksesta, jolla on monentyyppisiä, mittavia ja vaikeasti ennakoitavia seurauksia ja vaikutuksia. Uudistukselle asetetut tavoitteet ovat haasteellisia, esimerkiksi kustannusten kasvun hillinnän osalta. Uudistuksen rahoitusmallista sekä taloudellisista vaikutuksista kokonaiskuvan muodostaminen on edelleen käytännössä mahdotonta.

Esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi itsehallintoalueille vähemmän tehtäviä kuin viime hallituskaudella, mikä samoin kuin Uudenmaan erillisratkaisu, pienentää uudistuksen toteutumisen riskejä. Isonkyrön kunnan näkökulmasta sote-uudistuksen merkittävin muutos liittyy peruskunnan rahoitusmallissa tapahtuviin muutoksiin. Uudistuksen merkitys ja suuruusluokka huomioon ottaen olisi ollut ensiarvoisen tärkeää, että valtioneuvosto olisi tarjonnut kunnille ja muille keskeisille sidosryhmille tosiasiallisen mahdollisuuden osallistua uudistusta koskevaan valmisteluun.

Isonkyrön kunta pitää valitettavana, että historiallisen suurta hallinnonuudistusta ollaan viemässä päätöksentekoon ennen kokemattoman taloudellisen, sosiaalisen ja terveydenhuollon kriisin aiheuttaneen koronaviruspandemian edelleen vallitessa. On epätodennäköistä, että hyvän lainsäädäntötavan edellyttämä huolellinen valmistelu ja vaikutusten arviointi sekä toimeenpano olisivat toteutettavissa esitetyssä aikataulussa. Lisäksi Isonkyrön kunta kiinnittää huomiota siihen, että talouden muuttunut toimintaympäristö on tuonut uusia, huomattavia riskejä uudistuksen toteuttamisen näkökulmasta. Jo yksin sote-uudistus aiheuttaa kuntien tulevien vuosien talouteen poikkeuksellista epävarmuutta.

21.9.2020

Tätä epävarmuutta lisää huomattavasti vallitseva koronaviruspandemia, joka on jo aiheuttanut kunnille suuria taloudellisia haasteita ja johtanut kuntien ja sairaanhoitopiirien palvelu- ja hallintojärjestelmien merkittävään kuormitukseen. On ilmeistä, että pandemiatilanne tulee kuormittamaan kuntia ja kuntayhtymiä, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoa vielä pitkään, jolloin voimavarat sote-uudistuksen toimenpänön ovat kunnissa varsin rajalliset.

Isonkyrön kunta kiinnittää lisäksi huomioita seuraaviin keskeisiin esitysluonnoksen kysymyksiin.

Valtakunnallinen sote-uudistuskokonaisuus

Yleisiä huomioita

Esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi sote-maakuntien järjestämisvastuulle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät. Tätä perustellaan erityisesti järjestäjäkentän pirstaleisuudella ja tarpeella vahvistaa valtion ohjausta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että pelastustoimen järjestämisessä. Uudistuksen tavoitteena on terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen, palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden lisääminen ja kustannusten kasvun hillintä. Väestön ikääntymisen, palvelukysynnän kasvun ja julkisen talouden paineiden vuoksi sote-uudistuksen tarve on olemassa.

Uudistus vaikuttaa kuntien toimivaltaan ja tehtäviin merkittävästi. Tällä hetkellä kunnilla on mahdollisuus laajojen monitoimialaisten kokonaisuuksien johtamiseen ja monipuolisen keinovalikoiman tarkoituksenmukaiseen hyödyntämiseen, kun sosiaali- ja terveystalvet on integroitu laaja-alaisesti terveyttä edistäviin palveluihin ja koulutukseen. Isonkyrön kunta kiinnittää huomiota siihen, että nykyinen järjestelmä, jossa kunnilla on laaja toimivalta ja tehtävät, on laajasti ymmärrettynä osa maamme hyvinvoinnin perustaa sekä kansainvälisesti korkeatasoisen suomalaisen hyvinvoinnin merkittävä selittäjä. Uudistus ei tuo tästä näkökulmasta lisäarvoa, kun sen myötä tehtävät ja vastuu pirstoutuvat useamman hallinnontason hoidettavaksi. Nyt esitetyn uudistuksen riskinä on, että se vaikeuttaa väestön ikääntymisen ja maahanmuuton haasteisiin vastaamista, väestön terveyden ja hyvinvoinnin ja elinvoiman edistämistä sekä eriytymiskehityksen torjumista.

Uuden hallintotason perustaminen ja hallinnollisten organisaatioiden lisääminen on haasteellista. Kuntapohjainen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmämme on kansainvälisestikin vertailten toimiva ja kustannustehokas. Esitetyn sote-uudistuksen tavoitteita toteuttavia ja toimivia sosiaali- ja terveystalvet uudistamishankkeita on jo omaehtoisesti kehitetty useilla alueilla koostamalla järjestämisvastuuta suurempiin yksiköihin, kuten kuntayhtymiin. Tämä on osoitus siitä, että palvelujen järjestämisvastuussa olevien toimijoiden vahvistaminen sekä esitetyn uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen on mahdollista toteuttaa myös ilman uuden hallinnon tason ja sote-maakuntien

21.9.2020

perustamista. Näin sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistyö voisi jatkua välittömästi nykylainsäädännön puitteissa ja paikalliset olosuhteet huomioon ottaen. Myös integraatiota, jota korostetaan keskeisenä keinona uudistuksen tavoitteisiin pääsyssä, voidaan edistää ilman maakuntahallintoa ja valtion rahoitusta. Samoin perusterveydenhuollon vahvistamiseksi ajatellut laaja-alaiset sote-keskukset ovat toteutettavissa ilman uutta hallinnontasoa ja nykyrakenteessa. Lainsäädännöstä toivotaankin mahdollistavaa, jotta maakunnilla olisi mahdollisuus luoda omalle maakunnalle parhaiten soveltuvia ratkaisuja.

Uudistuksen aikataulua ja toimeenpanoa koskevat ehdotukset

Maakuntien perustaminen ja niiden toiminnan käynnistäminen on erittäin mitava muutosprosessi, joka edellyttää kunnilta, kuntayhtymiltä ja yhteistoiminta-alueilta huolellista valmistelua. Uudistuksen vaikutukset ovat moniulotteiset ja sen toteuttamiseen liittyy edelleen paljon epävarmuuksia ja riskejä.

Isonkyrön kunta kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että uudistusta suunnitellaan toimeenpantavaksi keskellä koronaviruspandemiaa, jolla on ollut ja tulee olemaan vielä pitkään merkittäviä vaikutuksia niin kuntien talouteen kuin käytössä oleviin resursseihin. Vallitseva pandemia on lisännyt kuntatalouden epävarmuutta merkittävästi ja lisäksi on otettava huomioon, että kuntatalouden tilanne oli jo ennen pandemiaa varsin heikko. Edellä mainituista syistä esitetty uudistuksen aikataulu on kireä eduskuntakäsittelyn osalta. Kyseenalaistamme sen, että hyvän lainsäädäntötavan edellyttämä huolellinen valmistelu, vaikutusten arviointi ja huolellinen toimeenpano olisivat toteutettavissa esitetyssä aikataulussa.

Uudistuskokonaisuuteen liittyvät, valmisteilla olevat selvitykset

Isonkyrön kunta toteaa, että valmistelussa olevista esityksistä erityisesti maakuntien verotusoikeuteen liittyvän selvityksen merkitys on keskeinen. Sen puuttuminen nyt lausunnoilla olevasta esityksestä vaikeuttaa merkittävästi sekä uudistuksen kokonaistaloudellisten vaikutusten arviointia, että esitetyn rahoitusjärjestelmän arviointia vaikutuksineen. Mikäli sote-uudistus toteutetaan, sote-maakuntien järjestämistä vastuulle ei ole perusteltua myöhemmässäkään vaiheessa siirtää muita kuin nyt lausunnolla olevassa esityksessä ehdotettuja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtäviä.

Palvelujen tuottamista, hankintaa ja ostopalveluita koskevat ehdotukset

Lisäksi kiinnitämme huomiota sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamista, hankintaa ja ostopalveluita koskeviin säädösehdotuksiin ja kysymyksiin. Ehdotuksessa säädettäisiin täsmällisemmin sote-maakunnan järjestämistä vastuusta sekä tarkkarajaisemmin palvelujen hankkimisesta yksityisiltä palvelutuottajilta sekä vuokratyövoiman käytöstä. Kuntalaki lähtee järjestämistä vastuusta, jossa

21.9.2020

kunnalla ei ole varsinaista tuottamisvastuuta vaan se voi päättää tuottamisvastavasta. Jatkossa järjestämisvastuun rinnalle nostetaan aiempaa selkeämmin myös vastuu tuottaa palvelut itse. Oman palvelutuotannon tulisi muodostaa toiminnan ydin siten, että eri toiminnoissa tarvittava oman henkilöstön palvelutuotantoon liittyvä osaaminen sekä toiminnan vakaus olisi turvattu eikä palvelutuotanto vaarantuisi häiriötilanteissa.

Esityksessä ei riittävästi huomioida sitä, että monituottajuuteen perustuva tuottaminen on jo vuosikymmeniä ollut erityisesti sosiaalipalveluissa vallitseva tuottamismalli. Lisäksi jää epäselväksi, mikä olisi käytännössä ”liian laajamittaista” ostopalvelujen hyödyntämistä sekä se, tuleeko esitys edellyttämään sellaisten palveluiden ns. kotiuttamista takaisin julkisen järjestäjän tuottamisvastuulle, jotka tällä hetkellä hankitaan ostopalveluna, mutta joiden lakiesityksen mukaan arvioidaan olevan liian laajamittaista ostopalvelujen hyödyntämistä. Vaikuttaa myös siltä, että jatkossa palvelujen hankinta ylipäänsä tulkitaan ulkoistamiseksi, mikä olisi merkittävä muutos, kun nykyään ulkoistuksella viitataan itse tuotetun toiminnan siirtämiseen ulkoiselle tuottajalle. Tämä sekä esitysluonnokseen sisältyvät epäselvyydet hankintalain ja sopimusoikeuden osalta tulisi täsmentää.

Rahoitus ja vaikutukset kuntatalouteen

Yleisiä huomioita

Isonkyrön kunnan näkökulmasta sote-uudistuksen merkittävin muutos liittyy peruskunnan rahoitusmallissa tapahtuviin muutoksiin. Uudistus muuttaa kaikkien kuntien rahoitusmallia ratkaisevasti ja kuntien rahoituksessa tapahtuvia muutoksia voidaan pitää kuntien kannalta vähintään yhtä merkittävänä kuin järjestämisvastuun siirtoa itsehallintoalueille. Lisäksi ne tuovat poikkeuksellista epävarmuutta kuntien tulevien vuosien talouteen tilanteessa, jossa epävarmuus on jo erityisesti koronaviruspandemian johdosta merkittävästi heikentynyt.

Sote-uudistuksen vaikutukset kuntien talouteen ovat merkittävät. Uudistus heikentää kuntien verotulokertymän kasvua ja investointikykyä sekä lisää kuntien riippuvaisuutta valtionrahoituksesta. Erityisesti pidemmällä aikavälillä muutos kuntien talouteen on suuri, koska kunnallisveron ja yhteisöveron leikkausten jälkeen verotulojen vuosittainen euromääräinen kasvu on nykytilanetta pienempää. Uudistuksen suurimmat riskit ovat niissä tekijöissä, jotka vaikuttavat kuntien tulevaisuuden investointikykyyn. Uudituksessa olisikin välttämätöntä turvata kunnille kannusteet toteuttaa vaikuttavaa elinkeinopolitiikkaa.

Esityksen mukaan sote-maakuntien rahoitus perustuisi valtion rahoitukseen. Sote-maakunnille ei ainakaan toistaiseksi ehdoteta verotusoikeutta. Maakuntiin kohdistuisi myös varsin tiukkaa valtionohjausta. Niiden kanssa vuosittain

21.9.2020

käytävissä neuvotteluissa ohjattaisiin sote-maakuntaa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistehtävässä. Neuvotteluissa olisi mahdollisuus antaa toimenpide-ehdotuksia koskien esimerkiksi tuotantorakennetta, vähäistä suurempia palveluhankintoja, vuokratyövoimaa sekä investointeja, jotka esitysluonnoksen mukaan olisivat luvanvaraisia ja tiukasti säänneltyjä. Valtionohjaus olisi varsin voimakasta, myös maakunnan operatiivista toimintaa koskevissa kysymyksissä, mikä ei ole uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta perusteltua. Vahva valtionohjaus on ristiriidassa maakunnan vahvaa järjestämistä vastuuta korostavan tavoitteen kanssa.

Isonkyrön kunnan näkemyksen mukaan sote-uudistuksen toteuttamiseen liittyvät omaisuusjärjestelyt ja kiinteistöjen siirto tulee voida tehdä ilman varainsiirtoeroa. Siirtymävaiheeseen tulee olla myös riittävän pitkä, jotta kunnat ehtivät tehdä tarpeelliset järjestelyt ja huomioida olemassa olevat sopimukset. Siirtymä ja kompensatiota koskevat ratkaisut eivät saa myöskään olla liian rajoittavia.

Luonnoksen mukainen tasauksen porrastus ja enimmäismuutos on riittämätön. Nyt tehdyssä luonnoksessa voimaantulovuonna muutos rajattaisiin noltaan ja sitä seuraavina vuosina muutosta rajoitettaisiin porrastetusti. Irtaimiston siirtyminen korvauksetta kunnilta sote-maakunnille on kohtuuton. Myös kunnilta ja vapaaehtoisilta kuntayhtymissä irtaimiston siirtyminen peruspääomaa alentamalla on kohtuuton. Luonnoksen ehdottaman mallin mukaan varallisuus siirtyy veloituksetta, mutta mahdolliset velat jäävät kuntien ja kuntayhtymien vastuulle. Kuntayhtymien alijäämien kattaminen ennen kuntayhtymän siirtämistä sote-maakuntaan on kohtuuton, sillä koronaepidemia on aiheuttamassa merkittäviä alijäämiä kuntayhtymille ja alijäämien kattaminen näin tiukalla aikataululla on jäsenkunnille kohtuutonta. Kolmen vuoden sopeutumisaika kiinteistöjen osalta on kunnille kohtuuttoman lyhyt. Lisäksi ehdotettu kompensatiojärjestely on riittämätön. Tämän osalta vaikutukset ovat suuremmat erityisesti pienissä kunnissa ja haja-asutusalueilla, joissa kiinteistöjen vaihtoehtoinen käyttö on vaikeampaa. Myös käyttäjän mahdollisuus hallinnoida tiloja tulevaisuudessa tulee myös huomioida.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjän rahoitusta koskevat ehdotukset

Isonkyrön kunnan näkemyksen mukaan esitetyt sote-maakunnan rahoituksen määräytymiskriteerit (sairastavuus, ikärakenne, sosioekonomiset tekijät) tulee olla rahoituksen perustana. Esityksen mukaan sote-maakuntien rahoituksessa huomioidaan vuosittain etukäteen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvu 80 prosenttisesti, kustannustason nousu sekä sote-maakuntien mahdolliset uudet tehtävät. Rahoitus tarkistetaan koko maan tasolla jälkikäteen vastaamaan toteutuneita sote-kustannuksia, jotta sote-maakunnilla on edellytykset hoitaa niille osoitetut tehtävät. Sote-maakunnille rahoitus kohdistuisi rahoituslain määräytymistekijöiden mukaisesti laskennallisena

21.9.2020

rahoituksena, eikä tarkistuksessa arvioitaisi laskennallisen rahoituksen riittävyttä yksittäisen sote-maakunnan tehtävien hoitamiseen. Näkemyksemme mukaan toteutuneet kustannukset tulisi huomioida maakuntakohtaisesti, jotta sote-palvelujen riittävä rahoitus voidaan turvata toteutuneisiin kustannuksiin perustuen.

Esityksen mukaan valtio ohjaa voimakkaasti maakuntien investointeja. Maakuntien mahdollisuus rahoittaa taseessaan olevien kiinteistöjen peruskorjausta sekä uudisrakentamista on valtion kanssa käytävien neuvottelujen varassa, koska valtiolta tarvitaan hyväksyntä pitkäaikaiseen lainanottoon. Tämä hankaloittaa erittäin merkittävästi maakuntien mahdollisuuksia pitkän tähtäimen investointisuunnitteluun. Lisäksi tämä saattaa toimia kannusteena toteuttaa peruskorjaus- ja uudisrakennushankkeita muutoin kuin omaan taseeseen.

Peruskunnan rahoitusmallia koskevat ehdotukset ja muutokset

Uudistus muuttaa merkittävästi kuntien valtionosuusrahoituksen määräytymisperusteita. Esitysluonnoksen mukaan pääosa valtionosuusrahoituksesta voi jatkossa perustua erilaisiin sote-uudistuksen muutosvaikutuksia tasaaviin mekanismeihin. Tämä heikentäisi merkittävästi kuntien rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyyttä. Isonkyrön kunta painottaa, että sote-uudistuksen vuoksi toteutettavat kuntien talouden tasausmekanismit tulee toteuttaa muutoin kuin osana kuntien peruspalvelutuotantoon tarkoitettua valtionosuusjärjestelmää.

Isonkyrön kunta kiinnittää lisäksi huomiota kunnilta valtiolle siirtyvän tulopohjan perusteena oleviin tilastoituihin kuntakohtaisiin sote-kustannuksiin. Esityksen mukaan kustannukset laskettaisiin vuoden 2021 tilinpäätöstietojen ja vuoden 2022 talousarvotietojen perusteella. Keskiarvotiedon käyttöä perusteellaan satunnaisvaihtelun tasaamisella. Koronapandemian taloudelliset vaikutukset eivät ulotu vain kuluvaan vuoteen, vaan sillä tulee olemaan lähivuosina merkittävä vaikutus kuntien talouteen, erityisesti kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuksiin. Vuoden 2021 ja 2022 tietojen käyttäminen ehdotetun rahoitusmallin pohjana merkitsee koronaepidemian eli satunnaistekijän mukana olemista kuntakohtaisissa sote-kustannuksissa. Sekä perusterveydenhuollossa että erikoissairaanhoidossa koronasta johtuvien hoitajonon purun kustannuksia siirtyy ainakin vuodelle 2021. Lisäksi erikoissairaanhoidon kuntayhtymät ovat tekemässä merkittävää alijäämää, jotka kuntien tulisi esitysluonnoksen mukaan kattaa ennen uudistuksen voimaantuloa 1.1.2023. Näkemyksemme mukaan sote-maakuntakohtaisissa kustannuksissa tulee olemaan runsaasti satunnaisvaihtelua ja lakiesitystä tulee tältä osin muuttaa.

Uudistuksen kokonaistaloudelliset vaikutukset

21.9.2020

Uudistuksen kustannussäästövaikutuksia, vaikutuksia tuottavuuteen tai talou-
teen ylipäätään ei ole esityksessä pystytty osoittamaan. Päinvastoin toivottu-
jen vaikutusten, kuten säästöjen saavuttaminen on esitysluonnoksen mukaan
epävarmaa, etenkin lyhyellä aikavälillä. Lisäksi uudistuksen toteuttamisesta
syntyisi merkittäviä muutuskustannuksia, joiden kattaminen haastavassa
kuntataloustilanteessa tulee olemaan vaikeaa. On tarkoituksenmukaista, että
valtakunnallisen uudistuksen toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset ra-
hoittaa valtio. Valtion varaama rahoitus tähän vaikuttaa kuitenkin täysin ali-
mitoitettulta.

Kuraattorien ja psykologien siirtyminen sosiaali- ja terveystoimeen

Isonkyrön kunnan näkemyksen mukaan opiskeluhoillon kuraattori- ja psyko-
logipalvelut tulisi säilyä osana sivistystoimen palveluja. Näin turvattaisiin näi-
den säilyminen lähellä opiskelijoiden luontaista toimintaympäristöä. Muodos-
tuneet yhteistyökäytänteet ja monialaiset toimintamallit turvaavat nykyisel-
lään erityisesti tukea tarvitsevien ja mielenterveydeltään oireilevien lasten ja
nuorten oikea-aikaisen palveluiden saamisen. Opiskeluhoillon kuraattorien ja
psykologien kytkeytyminen koulu- ja oppilaitosyhteisöihin sekä yhteisöllisen
opiskeluhoillon toteuttaminen voidaan varmistaa parhaiten osana sivistys-
palveluita.

Tiedolla johtaminen ja tiedon integraatio

Isonkyrön kunta pitää uudistuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta kriitti-
senä, että uudistuksessa mahdollistetaan tiedon integraatio ja tiedolla johta-
minen. Merkittävä osa nykyisistä esteistä ei ole hallinnollisia ja ne olisivat rat-
kaistavissa verrattain yksinkertaisilla ja nopeasti toteutettavilla lainsäädän-
nön muutoksilla, jotka toisivat merkittäviä integraatiohyötyjä sekä kustannus-
tehokkuutta.

Isonkyrön kunta

Tero Kankaanpää
kunnanjohtaja



Jaana Järvi-Laturi
hallintojohtaja

