



Kokousaika 14.09.2020 klo 15:30
Kokouspaikka Kaupunginhallituksen kokoushuone

ASIA-VN 8871/2019

Osallistujat hallitus 1

268 § Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle sote-maakuntien
perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen
järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi / kaupungin lausunto 2

268 § Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle sote-maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi / kaupungin lausunto

Sosiaali- ja terveyslautakunnan (10.9.2020) lausunto Seinäjoen kaupungin hallituksen (14.9.2020) lausuntoon esitysluonnoksesta eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistamisesta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus siihen liittyvine lainsäädäntöineen on Suomen historian suurin hallinnon uudistus, jolla on erityinen merkitys kuntiin ja niiden itsehallintoon. Uudistuksella on tarkoitus luoda uusi hallinnontaso eli sosiaali- ja terveyspalveluiden ja pelastuspalveluiden järjestämisestä vastaava maakunta. Huomioon ottaen uudistuksen merkittävä vaikutus kuntiin niiden kuulemista ei ole toteutettu riittävällä tavalla lainsäädäntöä valmisteltaessa.

Kokonaiskuvan hahmottaminen uudistuksesta on vaikeaa sen monivaiheisen valmistelun takia. Erityisen vaikeaa on arvioida uudistuksen taloudellisia vaikutuksia kokonaisuudessaan ja vaikutuksia kunnille, jotka ovat tällä hetkellä muutoinkin erityisen haastavassa taloudellisessa tilanteessa. Osin taloudellisten vaikutusten kokonaisarviointi riippuu myös erikseen selvityksessä olevasta maakuntien verotusoikeudesta. Uudistuksen rahoitusratkaisu on tarkoituksenmukainen, kuitenkin tulee huomioida Seinäjoen kaupungin kasvun vaikutukset maakunnan tulevaan palvelutarpeeseen ja sen rahoittamiseen.

Uudistukselle on tarve väestön ikääntymisen, palvelukysynnän kasvun ja julkisen talouden paineiden vuoksi. Uudistuksen tavoitteetkin terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen, palveluiden yhdenvertainen saatavuuden lisääminen ja kustannusten kasvun hillintä ovat sinänsä oikeita. Uudistuksella luodaan kuitenkin uusi hallinnon taso, joka pirstaloittaa vastuun useamman hallinnontason hoidettavaksi tehtävistä, jotka tähän saakka on hoidettu monialaisten kuntien tehtäväkokonaisuuksissa. Uuden hallinnontason ja rajapinnan luomisella kuntiin ei edistetä kokonaisuusien hallintaa. Parempi ratkaisu olisi koota sosiaali- ja terveyspalvelut suurempiin kokonaisuuksiin hallitusti nykyistä kuntapohjaista järjestelmää hyödyntäen. Erityisen vaikeaa on nähdä, että uuden hallinnontason luomisella saavutettaisiin tavoitetta hillitä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvua tai muita tavoitteita. Uhkana pikemmin on kustannustason nousu.

Suunnitellun aikataulun mukaan esitykseen sisältyvät lait on tarkoitettu tulemaan voimaan pääosin vuoden 2023 alusta lukien ja voimaanpanolaki 1.7.2021. Ensimmäiset maakuntavaalit järjestettäisiin tammikuussa 2022 ja vaaleissa valittavan maakuntavaltuuston toimikausi alkaisi 1.3.2022. Aikataulu on erittäin kireä ja vaarantaa huolellisen valmistelun, kun huomioidaan se mittava työ, joka myös kunnissa ja kuntayhtymissä pitäisi tehdä uudistuksen onnistumiseksi. Rakenteellisen uudistuksen tavoitteisiin pääsy edellyttää palveluiden sisällöllistä uudistamista. Erityinen huoli liittyy muutosta tukevien valtionavustushankkeiden toteutumiseen tilanteessa, jossa kunnat ja kuntayhtymät ovat sitoneet merkittävästi voimavaroja koronaepidemian hoitoon ja myös jatkossa joutuvat sitomaan voimavaroja pandemian taloudellisten, terveydellisten ja sosiaalisten jälkivaikutusten hoitoon.

Mikäli suunniteltu uudistus kuitenkin toteutetaan tulisi maakunnan tehtäväksi

säättää tarkkarajaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu eikä maakunnille tule antaa mahdollisuutta laajentaa toimialaansa monialaisemmaksi.

Valtion ohjausvalta maakuntaan tulisi olemaan erityisen vahva mm. investointien ja palvelujen järjestämistä koskevilta osin. Valtion vahva ohjaus on ristiriidassa maakunnan vahvaa järjestämisvastuuta korostavan tavoitteen kanssa.

Osana kuntien talousvaikutusten kokonaisuutta kuntien kannalta on kohtuutonta, että niiden sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen käytettävä irtain omaisuus tulisi luovuttaa maakunnalle vastikkeettomasti. Kuntien velvollisuutta kattaa kuntayhtymien alijäämät ennen kuntayhtymien varallisuuden ja velkojen siirtymistä SOTE –maakuntaan tulisi vähintään kohtuullistaa, sillä korona-epidemia on aiheuttamassa merkittäviä alijäämiä kuntayhtymille ja alijäämien kattaminen näin tiukalla aikataululla on jäsenkunnille kohtuutonta. Mikäli kunnan vuokraustoiminnan katsotaan olevan yhtiöittämisvelvollisuuden (Kuntalaki 126§) alaista siirtymäkauden jälkeen, tällöin yhtiöittämisen tulisi olla kunnalle varainsiirtoverosta vapaata.

Maakuntien rahoituksen riittävyys tulee varmistaa valtion toimesta niin, ettei mahdollista rahoitusvajetta tulla rahoittamaan niistä varoista, joilla valtio rahoittaa kuntien toimintaa. Uudistuskokonaisuuteen liittyen on välttämätöntä, että parlamentaarisen komitean valmisteltavana oleva maakuntien verotusoikeus ja monikanavarahoituksen purkaminen voidaan ratkaista vuoden 2020 loppuun mennessä. Vastaavasti menossa olevat sosiaaliturvan ja työllisyyspalveluiden uudistusten eteneminen ovat olennaisia järjestelmämuutoksia myös sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen onnistumiseksi.

Kaupunki kiinnittää huomiota sosiaali- ja terveystalouden tuottamista, hankintaa ja osto-palveluita koskeviin säädösehdotuksiin ja kysymyksiin. Ehdotuksessa säädettäisiin täsmällisemmin sote-maakunnan järjestämisvastuusta sekä tarkkarajaisemmin palvelujen hankkimisesta yksityisiltä palvelutuottajilta sekä vuokratyövoiman käytöstä.

Kuntalaki lähtee järjestämisvastuusta, jossa kunnalla ei ole varsinaista tuottamisvastuuta vaan se voi päättää tuottamistavasta. Jatkossa järjestämisvastuun rinnalle nostetaan aiempaa selkeämmin myös maakunnan vastuu tuottaa palvelut itse. On tärkeää, että järjestämislaissa varmistetaan sote-maakunnan mahdollisuus huolehtia järjestämisvastuuseensa sisältyvistä velvoitteista kaikissa tilanteissa. 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. Järjestämisvastuunsa toteuttamiseksi sote-maakunnalla on oltava palveluksessaan toiminnan edellyttämä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstö ja muu henkilöstö sekä hallinnassaan asianmukaiset toimitilat, toimintavälineet ja muut tarvittavat toimintaedellytykset.

Esityksessä ei riittävästi huomioida sitä, että monituottajuus 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.

Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäjän rahoituksen määräytymiskriteerit vastaavat maakunnan rahoituksen määräytymistä.

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 sotekustannuksia, jotta sote-maakunnilla on edellytykset hoitaa niille osoitetut tehtävät.

Sote-maakunnille rahoitus kuitenkin kohdistuisi rahoituslain määräytymiskelijöiden mukaisesti laskennallisena rahoituksena eikä tarkistuksessa arvioitaisi laskennallisen rahoituksen riittävyyttä yksittäisen sote-maakunnan tehtävien hoitamiseen. Toteutuneet kustannukset tulisi huomioida maakuntakohtaisesti, jotta turvataan sote-palvelujen riittävä rahoitus 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 merkittävästi maakuntien mahdollisuuksia pitkän tähtäimen investointisuunnitteluun. Lisäksi tämä saattaa toimia kannusteena toteuttaa peruskorjaus- ja uudisrakennushankkeita muutoin kuin omaan taseeseen.

Koulukuraattori- ja koulupsykologipalvelut kuuluvat yhtä kiinteistä koulun normaaliin toimintaan kuin esim. ohjaaja- ja avustajapalvelut. Koulupsykologit ja -kuraattorit ovat tällä hetkellä lähes kaikissa kunnissa opetuspalveluiden henkilöstöä eikä heidän siirtämisellään erilliseen sosiaali- ja terveystalvelujen organisaatioon saavuteta minkäänlaista toiminnallista tai taloudellistakaan hyötyä. On tärkeää, että opetuspalvelut ja niihin kiinteästi liittyvät oheispalvelut muodostavat selkeän, toimivan ja yhtenäisen kokonaisuuden osana keskeisimpiä kuntapalveluita.

Seinäjoen kaupunki pitää uudistuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta kriittisenä, että uudistuksessa mahdollistetaan aito sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio varmistamalla tiedon integraatio ja tiedolla johtamisen mahdollisuudet. Tämä edellyttää tietojärjestelmien ja tietojohtamisen rakenteiden riittävät voimavarat maakunnan perusrahoituksessa. Vastaavasti uudistuksen toteutumisen ja pitkäjänteisen toimintojen vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden varmistaminen edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimus-, koulutus- ja kehittämistoiminnan rakenteiden ja resurssien varmistamista osana maakuntaa. Kehittämiskokkeiden osalta olennaista on pikaisesti selkiyttää sosiaalialan osaamiskeskustoiminnan ja perusterveydenhuollon kehittämisyksikkötoiminnan sääntely ja siihen liittyvä resursointi. Tutkimustoiminnan osalta sosiaalihuollon ja sosiaalityön tutkimuksen sekä terveydenhuollon tutkimusrahoituksen varmistaminen on välttämätöntä maakunnan toiminnan vaikuttavuuden vahvistamiseksi ja kustannuskehityksen hillinnän mahdollistamiseksi. Lakiluonnoksen sääntely sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistoiminnasta sote-maakunnassa edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämis- ja tutkimusrakenteiden ja resursoinnin varmistamista ja koko maan yhtenäisesti kattavan, kestävän ja vaikuttavan kehittämiskokkeiden.

PELAA koskeva lausunto toimitetaan kaupunginhallitukselle erikseen.

Lausunnon liitteenä olevassa lomakkeessa on yksityiskohtaiset vastaukset esitettyihin kysymyksiin.

Johtavan ylilääkärin ehdotus:

Sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta antaa asiategistissä olevan lausunnon kaupunginhallitukselle esitysluonnoksesta eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistamisesta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Päätös:

Ehdotus hyväksyttiin.

Lisätiedot: sosiaali- ja terveystieteiden johtaja Harri Jokiranta

Kh 14.9.2020, § 268

Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos on toimittanut pelastustoimea koskevalta osin valmisteleman lausunnon.

”Voidaanko esityksellä kehittää pelastustoimen palvelujen saatavuutta, yhdenmukaisuutta ja vaikuttavuutta valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti? Varmistaako esitys pelastus-toimen pelastustoiminnan ja sosiaali- ja terveystoimen ensihoitopalvelujen synergiahyödyt? Jos ei, miten ehdotusta tulisi kehittää?”

Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitoksen lausunto:

Esityksellä ei voida kehittää pelastustoimen palvelujen saatavuutta, yhdenmukaisuutta, eikä vaikuttavuutta valtakunnallisesti, eikä alueellisesti, seuraavin perustein.

Rahoituksen ongelmat

Uudistus on rahoituksellisesti voimakkaasti epätasapainoinen. Uudistus rahoitetaan keräämällä (vähentämällä) verotuloja kunnilta ja jakamalla ne maakunnalle yleiskatteellisena rahana. Kuntien verotulojen ja maakunnille jaettava rahan väliin tulee uusjako, jossa osa pelastuslaitoksista saa lisää rahaa ja osalta vähentyy rahaa. Sama tapahtuu maakuntatasolla.

Esimerkki tämän hetken rahoituslain laskelmista

Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos - 2,1 M€

Etelä-Pohjanmaan maakunta + 24 M€

Vaikka maakunnan rahoitus Etelä-Pohjanmaalla lisääntyy, rahoituskokonaisuuteen liittyy useita epävarmuustekijöitä, jotka vaarantaa pelastustoimen riittävän rahoituksen turvaamisen (maakunnan yleiskatteellinen raha). Syynä on Sote toimialan kustannusten vääjäämätön nousu, joka vaarantaa uudistuksen tavoitteiden toteutumisen pelastustoimessa. Näitä ovat;

- väestö ikääntyy*
- tutkimus ja kuvantamismenetelmät kehittyvät ja kallistuvat*

- *hoitomenetelmät tehostuvat ja kallistuvat*
- *kansansairaudet (liikalihavuus, MT, diabetes ja sydän sekä verisuonisairaudet) lisääntyvät*
- *ikääntyneille ihmisille tehdään kalliita toimenpiteitä*
- *potilastietojärjestelmien kustannukset kasvavat räjähdysmäisesti ja yhteensopivuusongelmat tuottavat lisää kustannuksia*
- *hoitajamitoitus lisää merkittävästi kustannuksia*
- *sairaaloiden kilpavarustelu (laajan päivystyksen sairaalat)*

COVID19 tilanteen johdosta Sote maakuntavalmistelun tilannekuva ja lähtökohdat ovat muuttuneet, eikä uudistuksen tavoitteita ole mahdollista saavuttaa;

- *COVID-19 tilanteen johdosta on syntynyt koronahoitovelka, jonka purkaminen kestää 2 vuotta*
- *Leikkauksia on siirretty (hoitolaitoksen toimesta)*
- *Potilaat ovat peruuttaneet leikkauksia (koronan pelon johdosta) (tartuntavaara julkinen liikenne/sairaala)*
- *Henkilökunta otettiin COVID-19 tilanteen hoitamiseen*
- *COVID-19 johdosta on jouduttu tekemään jättimäinen suojavarusteiden hankinta*
- *Korona hoitovelka voidaan korjata vain kohdentamalla alalle rahaa, tarve on satoja miljoonia (STM valmistelee rahoitusta)*
- *Erikoissairaanhoidon ja perusterveyden huollon kokonaislisärahoitustarve on 1 mrd. € (YLE, Johtajaylilääkäri Markku Mäkijärvi HUS)*

Palvelutarpeen arviointi

Palvelutarpeen arviointi (- 20 %) on epäsuora säästövaatimus ja siihen liittyvä jälkikäteen tehtävä tasaus synnyttää vain ylimääräistä työtä. Pahimmillaan palvelutarpeen arviointi johtaa kustannuskikkailuun, jolla varmistetaan riittävä rahoitus.

Pelastustoimi on alirahoitettu

Pelastustoimi kärsii rahoitusvajeesta, jo ennen uudistusta ja pelastustoimialan kustannuspaineet on otettava huomioon.

- *Toimintavalmiuden ongelmat (ongelmaruudut) AVI: vaatimus johtaa useiden uusien paloasemien rakentamiseen*
- *Varallaolokiista 20 M € (valtakunnallisesti)*
- *Öljyntorjunnan ylläpitokustannusten maksun päättymisen (ongelma erityisesti rannikolla)*
- *Yhteiset tilannekeskusten perustaminen (5 yhteistoiminta-alueelle on laissa määrätty)*
- *Kansainvälinen pelastustoiminta (on pelastuslaissa määrätty tehtävä ja kustannukset jaetaan kaikille maakunnille)*
- *Pelastushenkilöstö ikääntyy ja toimintakykyrajoitukset lisääntyvät*
- *Paloasemakiinteistöjen sisäilmaongelmat*
- *Harvaan asutun alueen pelastustoiminnan turvaaminen vaarantuu*

Kustannusten nousupaineet, rahoituslain epäkohdat, palvelutarvekerroin, Koronahoitovelka muodostavat uudistuksessa kokonaisuuden, jossa;

- *Pelastustoimen uudistuksen tavoitteet eivät toteudu*
- *Pelastustoimi ei kykene tuottamaan sille laissa määrättyä palvelutasoa*

Edellä olevasta seuraa;

- Aluehallintoviraston valvontatoimenpiteet toimintavalmiuden ongelmassa, johtavat hallintomenettelyyn, jossa palvelujen tason ongelmien kautta haetaan lisärahoitusta pelastustoimeen.
- Palveluja karsitaan harvaanasutulta alueelta, sieltä jossa pelastustoimen kustannukset ovat alhaisimmat vapaaehtoispalokuntien johdosta.
- Kansalaisten yhdenvertaisuus ei toteudu
- Uudistuksen tavoite ei toteudu.

Miten ehdotusta tulisi kehittää

Pelastustoimi on ollut vuodesta 2004 maakunnallinen ja suurempien alueiden synergiaedut ja resurssiyhdyt on jo ulosmitattu 16 vuoden aikana. Pelastustoimen mahdollinen siirtäminen sote maakuntiin, johtaa edellä kuvatuin perustein vakaviin ongelmiin, jossa palvelujen saatavuus, yhdenmukaisuus vaarantuvat, eikä uudistuksen tavoitteita voida saavuttaa.

Voimassa olevassa pelastuslaissa on olemassa mahdollisuudet pelastustoimen valtakunnan tason johtamisen kehittämiseen. Edellä olevan johdosta, vallitsevissa olosuhteissa, olisi arvioitava mahdollisuutta pelastustoimen irrottamista Sote maakuntauudistuksesta. Vähintä mitä uudistuksessa pitäisi kehittää, on se, että Sote maakunta voisi itse päättää vapaaehtoisesti, onko pelastustoimen liittämällä Sote maakuntaan saavutettavissa sellaisia synergiahyötyjä, että se olisi perusteltua.

Varmistaako esitys pelastustoimen pelastustoiminnan ja sosiaali- ja terveystoimen ensihoitopalvelujen synergiahyödyt

Vapaaehtoisessa Sote kuntayhtymien valmistelussa on vallitsevana kehityssuuntana se, että ensihoidon järjestämisvastuuta on siirretty usealla alueella pelastustoimesta terveystoimeen.

Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos ei ole ensihoidon järjestämisvastuussa, vaan järjestämisvastuu on sairaanhoitopiirillä. Synergiaa tehdään kentällä tilayhteistyön ja tehtävien kautta. Pelastuslaitos tuottaa ensivastepalvelua noin 1500 korkeariskisessä tehtävässä ja noin 750 liikenneonnettomuudessa ja 100 rakennuspalossa tehdään yhteistyötä ensihoidon kanssa.

Miten ehdotusta tulisi kehittää

Potilas, kaikissa noin 40 000 ensihoitotehtävässä kuljetetaan hoitolaitokseen ja näkemyksemme mukaan, siellä on mahdollista saavuttaa paras synergiahyöty Etelä-Pohjanmaalla.

Muut vapaamuotoiset huomiot pelastustoimen järjestämislaista.

Aluehallintoviraston (AVI) roolia ja asemaa pelastustoimen kokonaisuudessa on syytä tarkastella uudelleen. Keskitetyn valtionohjauksen tavoitetta ei tue se, että Suomessa olisi jatkossakin kuudessa aluehallintovirastossa pelastuksen ja varautumisen vastuualueet, joille sote-maakuntien pelastuslaitokset esimerkiksi toimittavat palvelutasopäätökset arvioitavaksi.

Kaikki raportointi ja seuranta tulisi keskittää sisäministeriöön. Keskitämisen ei tarvitsisi olla ristiriidassa pelastustoimen järjestämislain 7 § 2. mom. kanssa, eli AVI voi silti tukea sisäministeriötä SM:lle säädetyissä tehtävissä.

Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos

Harri Setälä
pelastusjohtaja”

Valmistelija: hallintojohtaja Jari Jokinen

Kaupunginjohtajan ehdotus:

Kaupunginhallitus hyväksyy, että SOTE-lainsäädännöstä annetaan sosiaali- ja terveyslautakunnan ehdottama lausunto ja pelastustointia koskevilta osin Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitoksen valmisteleva lausunto.

Päätös:

Ehdotus hyväksyttiin.

Lisätietoja: hallintojohtaja Jari Jokinen, p. 044 754 1670,
jari.jokinen(at)seinajoki.fi