

# KUOPIO



## Kuopion kaupungin lausunto

VN/8871/2019

**Sisällys**

1. Yleistä.....	2
2. Sote-maakuntalaki .....	3
2.1. Yleistä .....	3
2.2. Ohjaus .....	3
3. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki.....	4
3.1 Järjestäminen yleisesti ja siihen liittyvä säätely .....	4
3.2 Terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen .....	4
3.3 Sote-maakuntien yhteistyöalue- ja siihen liittyvä yhteistyösopimus .....	4
4. Pelastustoimen järjestämislaki .....	5
5. Voimaanpanolaki .....	6
5.1 Aluejako Itä-Savon osalta .....	6
5.3 Kuntien korvauksen valtiolta uudistukseen liittyvistä omaisuusjärjestelyistä .....	7
6. Maakuntien ja kuntien rahoitusta koskeva lainsäädäntöehdotukset .....	8
7. Koulukuraattorien ja -psykologien siirtyminen sosiaali- ja terveystoimeen .....	9

**VN/8871/2019 Kuopion kaupungin lausunto esitysluonnoksesta eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskeväksi lainsäädännöksi**

Tämä Kuopion kaupungin avoin lausunto on myös liitteeksi monivalintakysymyksiin

**1. Yleistä**

Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö ovat pyytäneet jakelussa mainituilta tahoilta lausunnot sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta ja maakuntien perustamista sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta hallituksen esityskokonaisuudesta. Lausunnot on pyydetty toimittamaan 25.9.2020 mennessä.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen esityksen mukaisesti Suomessa toteutettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus ja perustettaisiin sote-maakunnat. Sote-uudistus ja pelastustoimen uudistus olisi Suomen historian suurin hallinnonuudistus, joka toteutuessaan muuttaisi koko suomalaista hallintojärjestelmää merkittäväällä tavalla. Se vaikuttaisi erittäin keskeisesti erityisesti kuntiin ja kunnalliseen itsehallintoon. Sote-uudistusta on yritetty tehdä useamman aikaisemman hallituksen toimesta, ja nyt lausunnolla olevaan ehdotukseen on otettu aineksia aikaisemmista ehdotuksista pohjautuen itsehallinnollisiin alueisiin, sote-maakuntiin. Sote-maakuntien perustamisessa on kyse uuden suorilla vaaleilla valitun hallinnollisen tason muodostamisesta nykyisten kunta- ja valtiotason lisäksi. Sote-maakunnat järjestäisivät ja tuottaisivat alueellaan sote- ja pelastustoimen vastaten alueellaan myös näihin palveluihin liittyvästä päätöksenteosta ja yhteensovittamisesta kuntien vastuulle jäävien palveluiden kanssa. Esityksessä ehdotetaan siirrettäväksi sote-maakunnille vähemmän tehtäviä kuin viime hallituskaudella, mikä luo uudistuksen hallinnalle ja toteutukselle paremmat edellytykset.

Uudistuksen tavoitteet kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, tarjota yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveystaloudet kaikille suomalaisille, parantaa palveluiden saatavuutta ja saatavuutta, turvata riittävä ammattihenkilöstö, vastata yhteiskunnan muutosten mukana tuomiin haasteisiin, kehittää ja tukea pelastustoimen valtakunnallista tehokkuutta ja yhdenmuokaisuutta sekä hillitä kustannusten kasvua ovat kannatettavia ja myös tuttuja aikaisemmista uudistusyrityksistä. Väestön ikääntymisen, palvelukysynnän kasvun ja julkisen talouden paineiden vuoksi sote-uudistuksen tarve ja järjestämisvastuun keskittäminen suuremmille hartiaille on olemassa erityisesti suurten kaupunkien ja maakuntien keskuskaupunkien ulkopuolella. Kuopion kaupungin näkemyksen mukaan lakiesitykseen on tehtävä muutoksia, jotta toteuttaisi sille asetettuja tavoitteita parhaalla mahdollisella tavalla nopeasti muuttuvassa taloudessa ja toimintaympäristössä.

Tulevan uudistuksen rahoitusmallilla ja valtionosuusjärjestelmän muutoksilla on ratkaiseva merkitys kuntien tuleviin toimintaedellytyksiin. Sote-uudistuksen yhteydessä on huolehdittava valtion, maakuntien ja kuntien tulevasta keskinäisestä rahoituksen jakautumisesta niin, että kuntien tulopohja on vakaa kunnille jäävien tehtävien ja kehittämisen toteuttamiseen. Tämä on tärkeää muun ohella siksi, että kunnille jäävien perustehtävien hyvä hoito vaikuttaa merkittävästi maakunnan sote-palveluiden kysyntään. Kunnille tulee myös jäädä riittävät edellytykset harjoittaa aktiivista elinkeinopolitiikkaa.

Suunnitellun aikataulun mukaan esitykseen liittyvät lait on tarkoitettu tulevan voimaan pääosin vuoden 2023 alusta lukien, voimaanpanolaki 1.7.2021. Ensimmäiset maakuntavaalit järjestettäisiin tammikuussa 2022 ja vaaleissa valittavan maakuntavaltuuston toimikausi alkaisi 1.3.2022. Väliaikaiset sote-maakuntien valmistelutoimielimet vastaisivat sote-maakunnan toiminnan ja hallinnon käynnistämisen valmistelusta, kunnes sote-maakuntavaltuusto on valittu ja sote-maakuntahallitus on aloittanut toimintansa. Sote-maakuntien perustaminen ja niiden toiminnan käynnistäminen on erittäin mittava muutosprosessi, joka edellyttää eri toimijoilta huolellista valmistelua, jonka esityksen mukainen kiireellinen aikataulu vaarantaa. Muutosprosessiin on myös saatava valtion rahoituksena riittävät resurssit.

## **2. Sote-maakuntalaki**

### **2.1. Yleistä**

Lakiluonnoksen hallintoa ja johtamista (valtuustoa, maakuntahallitusta ja niiden tehtäviä ja oikeutta hallintosäännöllä päättää toimielin- ja viranhaltijaorganisaatiosta), luottamushenkilöitä, päätöksentekoa, taloutta ja tarkastusta sekä toimintaa markkinoilla koskevat säännökset vastaavat pitkälti kun-talain sääntelytapaa ja antavat täten hyvän ja toimijoille tutun pohjan hallinnon ja talouden järjestämiselle. Ehdotuksessa on huomioitu sote-maakunnan kuntien asukkaiden osallisuus ja demokratia. Suunnitellut sote-maakunnat ovat toimintaympäristöltään hyvin erilaisia ja erilaisuuden voimistuminen tulee todennäköisesti vielä korostumaan tulevaisuudessa. Erilaisuuteen tulee lakiehdotuksen jatkokäsittelyssä kiinnittää erityistä huomioita, jotta kussakin sote-maakunnassa voidaan organisoida palvelut kuntalaisten kannalta parhaimmalla ja myös kustannusvaikuttavimmalla tavalla.

### **2.2. Ohjaus**

Sote-maakunnan talouden ohjaus perustuu erityisesti sote-maakuntalakiin ja sote-maakuntien rahoituslakiin. Valtio vastaisi pääosin sotemaakuntien rahoituksesta lukuun ottamatta asiakasmaksuja. Ministeriöt kävisivät vuosittain kunkin sote-maakunnan kanssa tulosneuvottelut sovittujen periaatteiden mukaan, tavoitteena vuorovaikutteinen ja jatkuvaluontoinen ohjausprosessi. Valittu rahoitusmekanismi huomioon ottaen talouden ohjausta voidaan pitää perusteltuna edellyttäen ministeriöiltä sotemaakuntien johdonmukaista, yhdenvertaista ja läpinäkyvää kohtelua.

Osana sote-maakuntien toiminnan ja talouden ohjausta ministeriöt ohjaisivat myös sote-maakuntien investointeja. Valtioneuvosto päättäisi valtiovarainministeriön esityksestä sote-maakunnan tilikausittaisesta valtuudesta ottaa pitkäaikaista lainaa investointien rahoittamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö päättäisivät sote-maakuntien investointien hyväksymisestä ottaen huomioon valtioneuvoston päätöksen sote-maakunnan lainanottovaltuudesta hyväksymällä kunkin sote-maakunnan investointisuunnitelman. Sinänsä investointien tiukka ja julkisen talouden tasapainon huomioon otettava rahoitus- ja ohjausmalli on kannatettava. Monien sairaanhoitopiirien viime vuosien investoinnit erikoissairaanhoidon rakenteisiin ovat johtaneet merkittävään velkaantumiseen. Tiukka valtion ohjaus ja sote-maakunnan palvelutarpeen huomioiva toimintakate ei saa vaarantaa toiminnaltaan tarkoituksenmukaisen peruspalveluiden palveluverkon, esimerkiksi terveyskeskusten investointeja peruskorjauksineen.

Esityksen mukaan valtiolla olisi tiukka ohjaus sote-maakuntien rahoitukseen ja toiminnan järjestämiseen, tuottamiseen ja tavoitteisiin. Tähän asti kunnilla -sosiaali- ja terveystalouden järjestäjänä - on ollut mahdollisuus itse ratkaista, miten ne voimassa olevan lainsäädännön mukaan toimintansa järjestää asukkaidensa parhaaksi. Maakuntien maantieteelliset ominaisuudet, väestöjen sairastavuudet, palvelujakaumat (esimerkiksi yliopistosairaala- ja keskussairaalammaakunnat) ovat toisistaan poikkeavia. Tästä syystä valtion strateginen ohjaus ei voi olla liian yksityiskohtaista ja kaikille maakunnille samanlaista, jolloin maakuntien mahdollisuudet vastata asukkaidensa palvelutarpeisiin par-hailla mahdollisilla toimintatavoilla ja palveluilla vaarantuvat. Sen sijaan valtion ylätasolla antama strateginen ohjaus esim. sote-palvelujen painopistealueista ja kehittämiskohteista on perusteltua, mutta tässäkin tulisi huomioida maakuntien erityispiirteet.

Toiminnan ja talouden sekä ennusteiden seuraaminen yhdessä rahoittajan kanssa on perusteltua. Maakuntien näkökulmasta oleellinen kysymys on kuitenkin se, mikä on neuvotte- lujen vaikutus käytännössä ja miten eri palvelutarpeen muutokset huomioidaan rahoituksessa.

### **3. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki**

#### **3.1 Järjestäminen yleisesti ja siihen liittyvä säätely**

Sote-maakuntien järjestämisvastuuseen kuuluu olennaisesti mahdollisuus tehdä alueellisesti harkittuja, toiminnallisesti järkeviä ja kustannuksiltaan vaikuttavia ja tehokkaita ratkaisuja Valtion ohjauksen tulee tukea maakunnan ja maakunnan erityisvastuualueen perusteltuja ke- hittämis- ja yhteistyötoimia. Kunnilla sekä yksityisellä sektorilla ja järjestöillä on pitkät ja toi- mivat perinteet varsinkin perusturvan palveluissa. Jotta tämä järkevä ja tarkoituksenmukainen monituottajuus turvattaisiin, tulee tältä osin nyt käsittelyssä olevaan lakiluonnokseen tehdä sen mahdollistavia tarkennuksia.

#### **3.2 Terveiden ja hyvinvoinnin edistäminen**

Uudistus parantaneet terveydenedistämisen mahdollisuuksia ja yhdenvertaisuutta erityisesti pienien kuntien näkökannalta. Keskeistä kuitenkin on, jääkö kaupungeille riittävät taloudelliset edellytykset ylläpitää monipuolista ja kaupunkien erityistarpeet huomioivaa laaja-alaista, eri palvelutoimintoihin liittyvää terveydenedistämistä. Terveystalouden kasvuun hallinnan ja väestön terveyserojen vähentämisen tavoitteeseen pääsemiseksi merkityksellistä on panos- tus kansansairauksien, esimerkkinä diabeteksen, depression ja erityisesti nuorten mielenter- veysongelmien vähentämiseen. Näihin voidaan merkittävästi vaikuttaa muilla kuin terveyden- huollon keinoilla.

#### **3.3 Sote-maakuntien yhteistyöalue- ja siihen liittyvä yhteistyösopimus**

Sinänsä myönteisenä on pidettävä, että yhteistyöaluetta ja yhteistyösopimusta koskevia asi- oita on otettu esille lakiuudistusesityksessä useassakin pykälässä ja selkeytetty yleisellä tasolla aikaisempaan ERVA-alueeseen nähden. Yhteistyöalue ja sen sopimusten rakenne ja tarkkuus- taso sekä yhteistyöalueen säätelyyn osallistuvat tahot jäävät kuitenkin osin epäselviksi valmis- telumateriaalissa. Kuhunkin yhteistyöalueeseen kuuluvat sote-maakunnat tulee määrittellä laissa. Määrittelyn tulee perustua nykyisiin ERVA-alueisiin, jotta ei syntyisi epäselvyyksiä nyt voimassa olevien lakien kumoutuessa erityisesti erikoissairaanhoidon lakien huomioiden. Yhteistyö- alueen yliopistollisen sairaalan omistavan sote-maakunnan rooli, vastuut ja koordinoitettava tulee selkiyttää, muutoin on ole-massa riski, ettei SOTE-maakuntien välinen yhteistyö toteudu toivotulla tavalla

Suurin huoli järjestämissopimukseen liittyy siihen, saavatko maakunnat sovittua palveluverkon ja palvelujen järjestämisen näkökulmasta oleellisista asioista keskenään. Mikäli maakunnat eivät asioista pysty sopimaan keskenään päättää valtioneuvosto sopimuksen sisällöstä. Kuopion katsoo, että valtioneuvoston tulisi lainsäädännöllä velvoittaa ottamaan vielä tiukemmin ja viivyttämättä kantaa niihin tapauksiin, joissa yhteistyöalueen sote-maakunnille syntyy alueellisia, yhteistyöalueen toimivuutta vaarantavia ristiriitoja eikä sopimukseen päästä. Pitkään jatkuva sopimuksettomuus ja ristiriidat vaativat tiukkaa valtion puuttumista pohjautuen voimassaoleviin lakeihin ja asetuksiin. Huolestuttavana esimerkkinä on "pattitilanne" keskittämisesituksesta ja sen tulkinnasta KYS ERVA-alueella, joka on johtanut pitkään sopimuksettomaan tilaan.

#### **4. Pelastustoimen järjestämislaki**

Yhdenvertaisten ja laadukkaiden pelastustoimen palvelujen turvaaminen koko maakunnan alueella edellyttää riittävää rahoitusta valtiolta. Pelastustoimen ja ensihoidon tiiviin yhteistyön tuomat synergiaedut voidaan turvata uudistuksessa samassa oikeushenkilössä toimimalla uudistuksen tavoitteiden mukaisesti.

Valtion rahoituksen pitää turvata vähintään nykyisen palveluverkon ja palvelutason säilyttämisen huomioiden väestön ikääntyminen ja keskittyminen kasvukuntiin sekä tehtävämäärien kasvu. Rahoituksessa pitää lisäksi huomioida tulevien muutostekijöiden vaatima lisärahoitus, kuten uusien toimitilojen huomattavasti korkeammat vuokratulot, ICT-menojen huomattava kasvu, varallaolon korvaaminen muilla järjestelyillä sekä Öljysuojarahaston avustusten loppuminen tai ainakin merkittävä supistuminen. Ylimaakunnallisesti koottavien erityistehtävien rahoitus tulee huomioida maakuntien rahoituksessa. Rahoitusperustana asukasohjaus, asukasohjaus ja riskitekijät euroiksi käännettyinä on hyvä ja yksinkertainen malli, mutta asukasohjaan ja -tiheyteen tulisi ottaa mukaan työmatkajärjestelmä ja lisääntynyt vapaa-ajan asuntojen käyttö.

Uudistus mahdollistaa nykyistä paremmin pelastustoimen valtakunnallisen ja alueellisen ohjauksen. Pelastustoimen järjestämislain ja valtion ohjauksen maakunnan pelastustoimeen tulee kuitenkin pysytellä valtakunnallisten strategisten tavoitteiden tasolla. Järjestämislain 8 § tulisi siten tarkentaa kohdan "muuta pelastustoimen kehittämiseksi tarpeellisia asioita" osalta. Esityksen mukaan valtion strategia- ja talousohjaus maakunnan pelastustoimeen lisääntyisi ja aiheuttaisi resurssien lisäystarvetta ohjausprosesseihin, joka pitää tunnistaa jo valmisteluvaiheessa.

Laajemmat tehtäväkokonaisuudet on perusteltua koota maakunnan aluetta suurempiin kokonaisuuksiin. Esimerkiksi tilannekeskustoiminta, kansainvälisen pelastustoiminnan valmius ja varautuminen poikkeuksellisen suuriin ja laajoihin onnettomuuksiin, voidaan hoitaa keskittämällä tehtävät muutamien maakuntien pelastustoimen tehtäväksi. Kansainvälisen avunannon ja -vastaanottamisen erityisresurssin varustaminen ja logistiikkatoimet tulee säilyttää ja edelleen kehittää Kuopiossa. KV-erityisresurssien varastot ja pelastuslaitoksen 24/7-palvelut sekä valtakunnallinen koulutuskeskus Pelastusopisto yhdessä kansainvälisiin lentoihin soveltuvan lentokentän kanssa luovat hyvät valmiudet kansainvälisen tukitoiminnan järjestämiselle. Kuopio soveltuu erinomaisesti pelastustoimen yhteistyöalueen tilannekeskuksen sijoituspaikaksi mm. alueellaan toimivan Hätäkeskuksen sekä yhteistyöalueen sosiaali- ja terveydenhuollon valmiuskeskuksen läheisyyden johdosta.

Uudistus voisi mahdollistaa myös maakunnallisen yhteisen varautumisen kehittämisen normaaliolojen häiriötilanteita ja suuronnettomuuksia sekä poikkeusoloja varten. Uudistuksessa

kannattaisi selvittää maakunnallisen yhteisen varautumisen yhteensovittamistehtävän säätäminen perustettavien maakuntien tehtäväksi.

## **5. Voimaanpanolaki**

### **5.1 Aluejako Itä-Savon osalta**

Lakiehdotuksessa Etelä-Savon ja Pohjois-Savon maakuntia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Enonkoski, Rantasalmi, Savonlinna ja Sulkava siirtyisivät Etelä-Savosta Pohjois-Savoon. Muutos vaikuttaisi Pohjois-Savon ja Etelä-Savon sote-maakuntien toiminnalliseen rakentumiseen sekä valtion aluejakojen pohjana olevaan maakuntajakoon ja siihen liittyviin moniin toimintoihin.

Kuopion kaupunki katsoo, että Itä-Savon kuntien (Enonkoski, Rantasalmi, Savonlinna ja Sulkava) tulisi kuulua Etelä-Savon sote-maakuntaan, vastaten nykyisiä maakuntarajoja. Kuopio on nykyiseen Pohjois-Savon maakuntajakoon tyytyväinen. Olemme aikaisempien hallitusten sote-uudistusyritysten aikana hioneet maakuntamme ”kolminapaista” rakennetta yhteistyössä hyvään ja rakentavaan suuntaan POSOTE-hankkeissa ja synnyttäneet luottamuksellisen ja eteen-päin suuntautuvan kehityksen, jolla on hyvä mennä sote-maakuntaan nykyisellä aluejalla. Kuopion yliopistollisen sairaalan toiminnan kehittyminen ja hyvä yhteistyö koko Itä-Suomen yhteistoiminta-alueella sote-uudistuksen yhteydessä on kaikissa oloissa turvattava.

Itä-Savon kuntien yhdistymiseen Pohjois-Savon sote-maakuntaan liittyisi monia haasteita. Lakiesityksessä suunnitellun uuden Pohjois-Savon sote-maakunnan rahoituspohja ei ole riittävä. Nykyisellä Pohjois-Savolla sote-maakuntana on jo suuria sopeuttamistarpeita suunnitellun rahoitusmallin pohjalta, ja näiden neljän kunnan liittyminen lisäisi sitä edelleen. Ratkaisu myös heikentäisi koko uudessa Pohjois-Savossa peruspalveluiden rahoituspohjaa, koska näiden neljän kunnan toivoman kahden erikoissairaالاتasoisen päivystävän sairaalan pitäminen uudessa sote-maakunnassa veisi yleiskatteellisesta rahoituksesta aivan liian suuren osan. Etelä-Savon sote-maakunnan väestöpohjan tulee olla toiminnallisesti riittävä ja kykenevä ylläpitämään erikoissairaالاتasoisen päivystävä keskussairaala.

### **5.2 Uudistuksen aikataulut**

Sote-uudistus on erittäin mittava muutosprosessi edellyttäen riittäviä taloudellisia ja henkilöstöresursseja. Koronaepidemia on entisestään vaikeuttanut kuntien talouden toimintaympäristöä ja taloudellisia haasteita. Sote-uudistus itsessään aiheuttaa myös epävarmuutta kuntien talouteen ja jäljelle-jäävien kuntien toimintojen jatkosuunnitteluun. On ilmeistä, että pandemiatilanne tulee kuormittamaan kuntia ja kuntayhtymiä ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoa myös jatkossa, jolloin voimavarat soteuudistuksen toimenpanoon ovat kunnissa varsin rajalliset. Ilman nykyisistä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjistä irrotettavaa henkilöstä ei pystytä sote-maakuntaa rakentamaan. Samalla henkilöstöresursseilla nykyisissä kunnissa olisi kuitenkin pystyttävä jatkamaan saumattomasti sotetoimintaa vuoteen 2023.

Pohjois-Savossa on tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollossa hajanaisia, organisaatiokohtaisia tietohallintojärjestelmiä. Viime vuosina on tapahtunut kehitystä mm Alue-Pegasoksen laajentumisella, sekä alkaneella UNA yhteistyöllä, mutta tietojärjestelmien yhtenäistämien vielä vuosia. Kuopion kaupunki pitää uudistuksen tavoitteiden toteutumisen kannalta tärkeänä, että uudistuksessa mahdollistetaan aito sosiaali- ja terveydenhuollon, myös tietotekninen, integraatio ja tiedolla johtamisen vahvistuu. Suunniteltu tiukka aikataulu vaarantaa tämän. Maakuntien tietohallintojen kehittämiseen on uudistuksessa varattava riittävät määrärahat.

---

Maakuntien perustaminen ja niiden toiminnan käynnistäminen, varsinkin sote-maakunnissa, joissa ei ole vielä maakunnallisia sote-kuntayhtymää, on erittäin mittava muutosprosessi, joka edellyttää huolellista valmistelua. Kuopion mielestä uudistuksen toimeenpano on suunniteltu erittäin nopeaksi. Toimeenpanolainsäädäntö tulee rakentaa sellaiseksi, joka mahdollistaa tarvittaessa aikataulun muuttumisen. Valtion tulee osoittaa käynnistys- ja siirtymävaiheessa maakunnille riittävät voimavarat. Ilman maakuntien käynnistykseen varattavaa valtion rahoitusta suunnitellun uudistuksen käytännön toteuttaminen vaarantuu. Aikatauluun liittyvät riskit korostuvat, mikäli lainsäädännössä vahvistettaisiin maakuntajako, jossa Itä-Savon kunnat siirtyisivät osaksi Pohjois-Savon sote-maakuntaa. Kuopion kaupunki katsoo myös, että lainsäädännön tulee olla myös kokonaisuudessaan valmis ennen uudistuksen täytäntöönpanoon ryhtymistä.

Väliaikaisen toimielimen toiminnan sekä valmistelun vaatimien, pääsääntöisesti kunnissa olevien resurssien käyttö on valtion rahoitettava ja korvattava kunnille täysimääräisesti. Muutos ei synny ilman kuluja ja sitä varten tulee uudistumistyöhön varata riittävä rahoitus kaikille maakunnille.

### 5.3 Kuntien korvauksen valtiolta uudistukseen liittyvistä omaisuusjärjestelyistä

Voimaannpanolain 4 luvun mukaan sairaanhoitopiirien ja erityishuoltopiirien kuntayhtymät, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviin liittyvä kuntien ja eräiden kuntayhtymien irtain omaisuus, lomapalkkavelka ja sopimukset siirtyvät sote-maakunnille. Kuntien toimitilat ja kiinteistöt jäävät kuntien omistukseen.

Kuopio katsoo, että sote-kiinteistöomaisuuteen liittyvät riskit tulee järjestelyssä kohdentaa pääosin sille osapuolelle (sote-maakunta), joka omilla toimillaan pystyy vaikuttamaan kiinteistöjen käyttötarpeeseen. Jotta kunnat voisivat varautuma mahdollisiin palveluverkoston muutoksiin, tulisi sitovan vuokrajakson olla vähintään 5 vuotta. Vuokrasopimukset tulee pystyä laatimaan siten, että kunnille jää aito mahdollisuus pitää huolta kiinteistöistä tarkoituksenmukaisella tavalla, turvaten kun-talaisilleen laadukkaat palvelut sote-maakunnassa ja säilyttäen omaisuutensa arvon. Ratkaisulla tulee varmistaa, ettei kunnille aiheudu omistamiinsa sote-kiinteistöihin liittyviä taloudellisia riskejä ja seuraamuksia. Siirtymävaiheen jälkeen kunnilla tulee myös olla aito mahdollisuus harkinta, haluavatko he jatkaa maakunnan sote-kiinteistöjen vuokranantajana. Tähän liittyy myös maakunnan investointikyky.

Omaisuusjärjestelyihin liittyvä kunnallisveroprosentin laskennalliseen 0,7 prosenttiyksikön korotustarpeeseen määritelty korvausraja on liian korkealla tasolla, jotta se aidosti vastaisi kuntien järjestelyistä aiheutuviin taloudellisiin ongelmiin. Erityisesti, kun kunnallisveroprosentit laskevat 10 %:n tuntumaan, korostuu raja-arvon suuruus suhteessa vieläkin enemmän.

Siirtyvän irtaimiston arvo on suuri, mutta ymmärrettävästi merkityksellinen sote-maakunnalle toimintansa käynnistämiseksi. Tähän liittyen kunnille tulisi nykyisessä haastavassa taloudellisessa tilanteessa mieltä kompensatiota, joka linkitettäisiin rahoitussiirtymään turvaten kuntiin elinkelpoisuus ja jäävien palveluiden laatu. Jos jonkinlainen kompensatio olisi tiedossa, ei syntyisi siirtymävaiheeseen irtaimiston, toiminnan kannalta välttämättömien laitteistojen ja tietohallinnollisten investointien hankinnoissa viiveitä.

Valtion rahoitusta ICT-järjestelmien uudistamiseen ja konsolidointiin on ohjattava riittävästi kunnille ja sote-kuntayhtymille siirtymäaikana. Uudistusta koskevan lainsäädännön

---



hyväksymisen jälkeen on varmistettava, että riittävä valtion rahoitus jatkuu myös sote-maakunnille. Valtion tulee huomioida, että kunnille jää alaskirjattavaksi nykyisen sote- ja/tai pelastustoiminnan käytössä olevia ICT-järjestelmiä ja lisenssejä. Nämä muutuskustannukset tulee kompensoida kunnille

## **6. Maakuntien ja kuntien rahoitusta koskeva lainsäädäntöehdotukset**

Suurin osa eli noin 80 prosenttia yleiskatteisesta rahoituksesta määräytyisi sairastavuuteen ja sosioekonomisiin tekijöihin perustuvan sote-palvelukertoimen perusteella. Kuopion mielestä tämä on Pohjois-Savon sote-maakunnassa yleisesti hyvä rahoitusmalli. Rahoitusmalliin liittyy kuitenkin myös riskejä. Tarvetekijät eivät täysin kuvaa väestön tarpeita, jotka voivat muuttuvat nopeastikin, kuten koronapandemian aikana on nähty. Valitettavaa on, että rahoitusmallissa ei ole huomioitu yliopistosairaaloiden velvoitteita ja normaaleja keskussairaaloita rakentavaa kustannusrakennetta. Tällä on suuri vaikutus Pohjois-Savon sote-maakunnan rahoitukseen. Mikäli yliopistosairaaloille ei korvata erikseen näitä ylimääräisiä kustannuksia, vaarantuu myös erikoislääkärikoulutus ja yliopistotasoinen tieteellinen tutkimustyö. Tämä yliopistosairaaloihin liittyvä rahoitusongelma tulee ehdottomasti korjata lakiesityksessä. Palveluiden rahoituksen riittävyys tulee turvata, jotta hallituksen sote-uudistukselle asettamiin tavoitteisiin voidaan päästä.

Rahoituspohjan riittävyys on myös varmistettava pelastustoimen näkökulmasta, jotta on mahdollista tuottaa yhdenvertaiset ja laadukkaat pelastustoimen palvelut koko maakunnan alueella. Pelastustoimen rahoitukseen haasteita tuo mm. väestön ikääntyminen ja keskittyminen kasvukuntiin, jolla on vaikutuksia pienten ja ikääntyvien kuntien alueen pelastustoimen asiakaspintaan ja –ongelmiin. Toiminnan integroituminen sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa SOTE-maakunnassa tukee rahoituspohjan riittävyttä.

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 muutokset tuovat suurta epävarmuutta kuntien tulevien vuosien talouteen tilanteessa, jossa kuntien taloudellinen toimintakyky on erityisesti koronaviruspandemian vuoksi jo merkittävästi heikentynyt. Uudistuksen rahoitusratkaisuun liittyy merkittäviä kuntatalouteen liittyviä riskejä, joiden suuruus kohdistuu kuntiin eritasoisesti. Jo nyt kriisissä oleva kuntatalouden tila tulee huomioida rahoitusratkaisussa.

Tulevalla rahoitusmallilla ja valtiosuusjärjestelmän muutoksilla on ratkaiseva merkitys kuntien tuleviin toimintamahdollisuuksiin niin perusoikeuksien toteuttajana kuin myös elinvoima- ja kilpailu-kykytehtävien hoitajana. Kuntien vuosikatteen pitäminen tasolla, jolla kunnat selviytyvät merkittävistä perusoikeudellisista tehtävistään ja investoinneistaan, tulee olemaan hyvin haasteellista. Ilmeistä on, että kuntien suhteellinen velkaantumistaso lisääntyy. Esitysluonnoksessa kuntien investointitarpeita ei ole juuri lainkaan tarkasteltu kasvukaupunkien näkökulmasta, mitä voidaan pitää merkittävänä puutteena.

Kunnille on turvattava riittävät voimavarat jatkossakin. Valtiosuuksien laskennallisissa perusteissa ja järjestelmän sisällä tehtävissä muutoksissa onkin muutosten yhteydessä otettava vielä erikseen huomioon kaupunkispesifit erityispiirteet. Valtiosuusjärjestelmän läpinäkyvyys ja kriteereiden selkeys heikkenevät entisestään. Kuntien valtiosuudet muodostuvat jatkossa suurelta osin erilaisista elementeistä, joilla tasataan ja kompensoidaan järjestelmään tehtyjä muutoksia – olosuhdetekijät, kannustavuuselementit ja varsinaiset yksikköhintalaskelmat

jäävät taka-alalle. Kuntien rahoitusosuus perustoimeentulon menoista (valtionosuusvähennys) tulee viimeistään sote-maakunnan käynnistyessä poistaa.

Jatkovalmistelussa on erityisen tärkeää kiinnittää huomiota kunnilta valtiolle siirtyvän tulopohjan perusteisiin. Esityksen mukaan kustannukset laskettaisiin vuoden 2021 tilinpäätöstietojen ja vuoden 2022 talousarviotietojen perusteella. Koronapandemian taloudelliset vaikutukset eivät ulotu vain kuluvaan vuoteen, vaan sillä tulee olemaan lähivuosina merkittävä vaikutus kuntien talouteen, erityisesti kuntien sosiaali- ja terveystalouden kustannuksiin. Riskinä on, että maakunnan menotaso paalutetaan aikana, jolloin siirtyvien tehtävien kustannukset ovat poikkeuksellisen suuret ja vastaavasti kuntien tulevaisuuden tulopohjan perusta säädetään tilanteessa, jossa tulot jäävät poikkeuksellisen pieniksi. Lisäksi jatkovalmistelussa tulee huomioida, että erikoissairaanhoidon kuntayhtymät on kertymässä merkittävät alijäämät, jotka kuntien tulisi esitysluonnoksen mukaan kattaa ennen uudistuksen voimaantuloa 1.1.2023. Kattaminen tapahtuu pääsääntöisesti kunnille tehtävällä ylimääräisellä kannolla, joka puolestaan vyöryy monessa tapauksessa kuntien alijäämäksi. Euromäärät ovat niin suuret, että jäsenkuntien vuosikatteetkin saattavat painua negatiiviseksi. Käytännössä tällöin kuntayhtymän alijäämää rahoitetaan lainarahoituksella, joka jää uudistuneen kunnan pienentyvän tulopohjan rasitteeksi.

Kunnan velvollisuus tasapainoiseen taloudenpitoon ei uudistuksessa poistu. Kuntien tulot ja käyttö-talouden puoliintuivat nykyisestä. Kuntien taseiden ali- ja ylijäämät sekä velat säilyisivät käytännössä ennallaan eli kuntien suhteellinen velkaantuneisuus kaksinkertaistuisi. Alijäämien kattamissäännökset pysyisivät ennallaan, joten jatkossa talouden sopeuttaminen kohdistuisi voimakkaasti varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen. Ehdotuksesta heijastuu käsitys, että kuntiin jäävät toiminnot ja kustannukset ovat muuttuvia ja välittömästi sopeutettavissa, vaikka näin ei ole.

Viittaamme myös Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin esittämään ja perustelemaan mahdollisuuteen, jossa he esittävät täydennyksenä 31 §:n: "Kuntayhtymillä on mahdollisuus kattaa alijäämiä kuntayhtymän peruspääomaa alentamalla enintään peruspääoman verran.". Tätä tulisi harkita tehtäessä korjauksia lausuntokierroksen jälkeen.

## **7. Koulukuraattorien ja -psykologien siirtyminen sosiaali- ja terveystoimeen**

Uudistuksessa oppilashuollon kuraattori- ja psykologipalvelut koottaisiin sote-maakuntaan. Opiskeluhuollon kuraattorit ja psykologit toimivat nykyään pääosin opetustoimen alaisuudessa ja toiminta järjestetty lähipalveluna SISOTE (sivistys-sosiaali-terveys) -hengessä. Kuopiossa toimintaa on kehitetty monin tavoin ja luotu toimivat rakenteet kuraattori- ja koulupsykologityölle, jota on toteutettu kiinteästi opetustoimen organisaatioon ja kouluun kuuluvana toimintana, mutta tiiviisti yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kanssa.

Moniammatillinen oppilashuolto ei saa vaarantua uudistuksen myötä. Yhteisöllistä ja yksilökohtaista opiskeluhuoltoa ei voi erottaa toisistaan, koska ne muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden. Lasten ja nuorten hyvinvoinnin edistämiseen liittyvän tavoitteen saavuttamiseksi on kuraattorien ja psykologien työpanosta pyritty ohjaamaan yksilökohtaisesta oppilas- ja opiskelijahuollosta yhteisöllisen ja ennaltaehkäisevän oppilas- ja opiskelijahuollon suuntaan oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaisesti. Kunnan vastatessa ko. palveluiden järjestämisestä sillä on ollut mahdollisuus vaikuttaa suoraan kuraattori- ja psykologiresurssien ohjautumiseen myös yhteisölliseen ja ennaltaehkäisevään työhön. Samalla tavalla on pyritty varmistamaan se, että kuraattorit ja psykologit tekevät työtään ns. lähipalveluina. Pedagogisen tuen suunnittelun ja järjestämisen edellyttämä monialaisuus edellyttää opiskeluhuollossa psykologilta ja kuraattorilta pedagogisen toiminnan syvällistä ymmärrystä ja osallisuutta tukitoimien suunnittelussa ja

seurannassa. Tämä toteutuu näkemyksemme mukaan parhaiten mahdollisimman kiinteässä ja tasavertaisessa yhteistyössä. Yhteinen työnantaja, työyhteisön kulttuuri ja normit tukevat tätä.

Mikäli kuraattori- ja psykologipalvelut sijoittuisivat jatkossa lakiesityksen mukaisesti sote-maakuntiin, pitäisi varmistaa, että yhteisöllisen opiskeluhoitotyön ja yksilöllisen opiskeluhoitotyön jakautumisesta ja toteutumisesta sovittaisiin tarkasti kuntien ja sote-maakuntien välillä. Tämä edellyttäisi kirjallisen yhteistyösopimuksen laatimista. Siinä olisi sovittava mm. miten yhteisöllinen opiskeluhoito toteutetaan käytännössä ja miten kuraattori- ja psykologityövoima resursoidaan kunnille.

Kuraattorien ja psykologien sijoittumispaikkaa sote-uudistuksessa päätettäessä tulisi huolellisesti punnita ja arvioida mahdolliset haitat ja hyödyt eri näkökulmista. Tämän hetkisen, vajaiden tietojen ja arvioiden pohjalta Kuopion näkemyksenä on, että koulukuraattorit ja psykologit pysyisivät kaupungin palveluksessa.

Kuopiossa 21.9.2020

Kuopion kaupunginhallitus

---