

KUHMOISTEN KUNNAN VAPAAMUOTOINEN LAUSUNTO SOTE-RAKENNEUUDISTUSTA KOSKIEN

Yleistä

Sote-uudistus on tarpeellinen ja uudistukselle asetetut tavoitteet ovat kannatettavia. Vaikka uudistuksen perusratkaisut pohjautuvatkin monilta osin edeltävän hallituskauden mukaisiin ratkaisuihin, voidaan pitää myönteisenä, että lakiluonnoksiin on tehty monia aiemmasta valmistelusta poikkeavia muutoksia. Tällaisia ovat esimerkiksi uudistuksen sisällöllisen laajuuden selkeämpi rajaaminen sekä luopuminen laajasta sote-palveluita koskevasta valinnanvapausmallista, järjestämis- ja tuottamistehtävien lakisääteisestä erottamisesta sekä eräistä tukipalveluista ja toimitilojen hallinnoinnista vastaavista kansallisista palvelukeskuksista ja niiden käyttövelvoitteista.

Lakiehdotuksessa sosiaali- ja terveystalvet siirtyvät kuntien järjestämisvastuulta sote-maakunnille. Tämä merkitsee perustason palveluissa sitä, että kunnan muut, kuntalaisen hyvinvointiin merkittävästi vaikuttavat palvelut, kuten varhaiskasvatus, perusopetus, toisen asteen koulutus, kulttuuri- ja liikuntapalvelut jäävät edelleen kuntien järjestämisvastuulle kun sote-palvelut erkaantuvat sote-maakunnan järjestettäväksi. Tämä synnyttää uusia rajapintoja, joilla on vaikutusta kuntalaisen hyvinvointiin ja palvelujen yhteensovittamiseen. Asiakkaan yhdenvertaiset ja sujuvat palvelut edellyttävät yhteistyötä kuntien ja sote-maakunnan toimijoiden kesken yhteistyön eri tasoilla.

Sote-uudistus luo edellytyksiä sote-palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden parantamiseen. Ehdotuksessa lähdetään palvelutarpeiden samanlaisuudesta sote-alueiden eri osissa asuvien kesken. Esityksessä ei kuitenkaan oteta riittävällä tavalla huomioon kuntien erilaisuutta. Kuntien asukkaiden palvelutarpeet ovat erilaisia erityyppisissä kunnissa. Asukkaiden palvelutarpeiden erilaisuus edellyttää erityistarpeiden huomioimista ja palvelujen kohdentamista.

Uudistuksen tavoitteena oleva väestön terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen edellyttää kuitenkin myös kuntien järjestämisvastuulle jäävien palvelujen ja niiden rahoituksen turvaamista, jotta tavoitteeseen olisi mahdollista päästä. Kuntien heikkenevä taloustilanne vaikuttaa suoraan kuntalaisten hyvinvoinnin edistämisen edellytyksiin. Kuntien rahoituksen turvaaminen on kuntalaisten hyvinvoinnin edistämistä. Väestön hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen ei ole mahdollista pelkästään julkisen sektorin toimenpitein, vaan se edellyttää myös ihmisten omaehtoista toimintaa sekä yhteistyötä myös kolmannen sektorin toimijoiden sekä yritysten kanssa.

Sote-maakuntalaki

Sote-maakuntalain 8 § sisältäisi säännökset tehtävien siirrosta maakunnan ja kuntien välillä. Ehdotuksen peruslähtökohtana on maakunnan ja kunnan tehtävien täydellinen eriyttäminen. Maakunta hoitaa laissa sille säädetyt tehtävät eikä maakunta voi sopia tehtävien järjestämisestä kuntien kanssa. Vaikka maakuntalakiin on laajasti omaksuttu kunnallishallinnon käytännössä koeteltuja piirteitä, on tältä osin päädytty täysin poikkeavaan ratkaisuun. Maakuntalaissa tulisi sallia maakunnille ja kunnille mahdollisuus sopia tehtävien järjestä-

misvastuun siirtämisestä maakunnalta kunnalle ja päinvastoin. Lähtökohtana tulisi olla itsehallintoon ja järjestämistehtävään luontevasti kuuluva mahdollisuus sopia järjestämisvastuun siirtämisestä niissä tehtävissä ja niissä tapauksissa, joissa se on tarkoituksenmukaisinta.

Maakunnalla tulisi olla mahdollisuus arvioida omista lähtökohdistaan, onko tarkoituksenmukaista sopia tehtävien hoitamisesta kunnan kanssa. Sopimismahdollisuus on tarpeen esimerkiksi ympäristöterveydenhuollon, kotouttamisen ja kuntouttavan työtoiminnan tehtävissä sekä opiskeluhuollon, psykologi- ja kuraattoripalveluissa. Maakunnalla tulisi olla mahdollisuus ottaa kunnalta tehtävä hoitaakseen täyttä korvausta vastaan ja toisaalta mahdollisuus siirtää järjestämisvastuuta harkitsemassaan laajuudessa kunnalle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki

Ehdotuksen perustelujen mukaan oman tuotannon tulee olla riittävän laajaa sekä osaamisen puolesta kattavaa, että sote-maakunta kykenee sopeuttamalla omaa palvelutuotantonsa huolehtimaan myös häiriötilanteissa vaarantuvista palveluista. Esimerkiksi perustelujen toteamus siitä, että yksityisen palveluntuottajan konkurssitilanteessa sote-maakunnan tulee kyetä huolehtimaan kyseisistä palveluista oman palvelutuotantonsa kautta, herättää kysymyksen siitä, onko sote-maakunta velvollinen ylläpitämään ylikapasiteettia erilaisten häiriötilanteiden varalta, kun otetaan vielä huomioon, että säännöksessä edellytetään sote-maakunnalta järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämäksi riittävää omaa palvelutuotantoa. Esimerkiksi yksittäisen palveluntuottajan konkurssitilanteessa palveluista voidaan huolehtia oman tuotannon ohella muiden yksityisten palveluntuottajien kanssa sekä erityisjärjestelyin eikä pelkästään oman palvelutuotannon avulla.

Esimerkiksi kunnat lähtevät jo nykyisin lähtökohtaisesti jatkuvuudenhallinnan ja varautumisen suunnittelussaan usein siitä, että häiriötilanteissa ne käyttävät oman tuotantonsa lisäksi myös muita palveluntuottajia.

Vaatus siitä, että hankittavien palvelujen on oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että sote-maakunta pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämisvastuunsa toteuttamisesta myös hankittavien palvelujen osalta, on tulkinnanvarainen ja vaatii täsmentämistä. Järjestämisvastuuseen liittyy lähtökohtaisestikin vastuu myös ostopalveluista. Ilmaisuu kaikissa tilanteissa on moniselitteinen ja tässäkin herättää huolen siitä, edellytetäänkö palvelutuotannossa päällekkäistä kapasiteettia.

Vaatus siitä, että Sote-maakunta ei saa hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta palveluja, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, voi näin kategorisessa muodossa osoittautua ongelmalliseksi. Julkisen vallan käyttöä sisältyy esimerkiksi palveluihin, joihin liittyy rajoitustoimenpiteitä kuten esimerkiksi lastensuojelujen sijaishuolto, kehitysvammaisten erityishuolto sekä ikääntyneiden asumispalvelut.

Maakuntien rahoituslaki

Maakuntien rahoituksen riittävyttä suhteessa palvelutarpeisiin (rahoitusperiaate) tukee se, että rahoituksessa otetaan huomioon palvelutarpeen muutos, kustannustason muutos, tehtävien ja veloitteiden muutokset sekä erityisesti jälkikäteen vuosittain tehtävä kustannusten tarkastus, joka turvaa sen, etteivät valtionrahoituksen määräytymisperusteet irtaannu menopohjasta. Se, että palvelutarpeen muutoksesta otetaan huomioon vain 80 %, saattaa

aiheuttaa maakunnille rahoituspaineita, joita on syytä tarkemmin arvioida perustuslaissa turvatus rahoitusperiaatteen näkökulmasta.

Maakuntien rahoituksen riittävyys niiden vastuulla olevien palveluiden järjestämiseen on tärkeää myös kuntien näkökulmasta. Maakuntien ja kuntien rahoitus on osa julkisen talouden kokonaisuutta. Julkisen talouden suunnitelmaa valmisteltaessa yhden sektorin rahoitusongelmat väistämättä vaikuttavat myös muihin sektoreihin määriteltäessä eri sektoreiden rahoitusosuuksia ja haettaessa tasapainoa julkiseen talouteen.

Kuntien rahoitusta koskeva lainsäädäntö

Uudistuksessa veronmaksajan ja valtion asema on kiinnitetty. Myös maakunnat aloittavat toimintansa kunnista siirtyviä kustannuksia vastaavilla tuloilla. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa kaikki uudistuksesta aiheutuvat talouden muutosvaikutukset kohdistuvat kuntiin ja kuntatalous toimii näiden muutosvaikutusten tasaajana.

Uudistus muuttaa kaikkien kuntien verotuloja ja valtionosuutta. Lisäksi uudistus voi aiheuttaa suuriakin muutoksia kunnan verorahoituksen rakenteeseen eli verotulojen ja valtionosuuksien suhteeseen. Myös kunnan talouden tasapaino voi muuttua.

Uudistuksessa kuntien verorahoituksen rakenne säilyy. Kuntien verorahoitus muodostuu myös uudistuksen jälkeen kunnallis- ja kiinteistöverotuloista, osuudesta yhteisöveron tuottoon ja laskennallisista valtionosuuksista. Uudistus kuitenkin muuttaa useassa kaupungissa ja kunnassa verotulojen ja valtionosuuksien suhdetta. Uudistuksessa useiden kaupunkien ja kuntien suhteellinen velkaantuneisuus lisääntyy. Tällä on vaikutusta kuntien investointien rahoitukseen ja investointikyvyn turvaamiseen.

Sote-maakuntarakennelaki

Sote-maakuntarakenteen muuttamisen edellytykset ja muutosprosessi noudattavat pitkälti kuntarakennelaissa omaksuttuja periaatteita, mutta ne ovat kuitenkin monin kohdin väljempiä kuin muutettaessa kuntajakoa (ei esimerkiksi edellytetä muutosta valmistelevaa erillistä yhdistymishallitusta ja maakuntien välistä yhdistymissopimusta). Merkittävä ero on, että niin sanotut pakkoliitokset olisivat lakiluonnoksen 10 §:n nojalla huomattavasti helpommin toteutettavissa kuin kuntaliitoksissa. Näin siitä huolimatta, että sote -maakuntien perustamisen taustalla on halu luoda taloudellisesti ja toiminnallisesti kuntia vahvempia itsehallintoalueita.

Lähtökohtaisesti yhtenevät aluejaot on perusteltu ratkaisuna. Sote-maakuntarakennelain 1 §:n mukaan muutos sote-maakuntajakoon aiheuttaa vastaavat muutokset maakuntajakoon. Mainitun lain 3 §:n mukaan myös valtion viranomaisten toimialueiden tulee lähtökohtaisesti perustua maakuntajakoon mainitussa säännöksessä säädetyllä tavalla. Sote-maakuntajaon vaikuttaessa muihin aluejakoihin sote-maakuntajakoa ei voi tehdä pelkästään sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluiden näkökulmasta. Muut aluejaot eivät saa olla alisteisia sote-rakenteille.