

Sosiaali- ja terveysministeriö
kirjaamo@stm.fi

Maaseutupolitiikan neuvoston sihteeristön lausunto koskien hallituksen esitysluonnosta eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi (VN/8871/2019)

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksen tavoitteena on kaventaa ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelut kaikille Suomessa asuville sekä parantaa näiden palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta. Uudistuksen tavoitteena on turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukanaan tuomiin haasteisiin ja hillitä julkisen talouden kustannusten kasvua.

Uudistus kokoaa sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuun kuntia suuremmille itsehallinnollisille alueille, joita kutsutaan sote-maakunniksi. Tehtävien kokoamisella suorilla vaaleilla valitun maakuntavaltuuston ohjaukseen vahvistetaan maakuntien lakisääteisten tehtävien demokraattista ohjausta. Tavoitteena on vahvistaa myös maakunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Uudistuksen linjauksilla vahvistetaan sote-maakuntien järjestämisvastuuta ja velvollisuutta turvata sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelut kaikissa tilanteissa. Sote-maakunnat tuottavat järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut pääosin julkisina palveluina, ja yksityinen ja kolmas sektori toimivat täydentävinä palvelujen tuottajina.

Uudistuksen tavoitteena on muodostaa nykyistä kantokykyisempien toimijoiden yhtenäinen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palvelurakenne. Palvelut kootaan yhden päätöksenteon, johtamisen ja budjetoinnin alle. Hallinnollisilla, rakenteellisilla ja toiminnallisilla muutoksilla tehostetaan palvelutuotantoa sekä tavoitellaan tehokkuutta ja vaikuttavuutta kustannusten kasvun hillitsemiseksi. Palvelurakenne, jossa yksi järjestäjä vastaa lähtökohtaisesti asiakkaan kaikista sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluista, sisältää kannusteen huolehtia asiakkaan palveluista tarveperusteisesti, oikea-aikaisesti ja kustannusvaikuttavasti.

Sote-maakunnille siirtyviä tehtäviä vastaava kuntien verotulojen alentaminen toteutetaan sekä kuntien yhteisöveroa että kunnallisveroa alentamalla. Kunnan peruspalvelujen laskennallisiin kustannuksiin perustuvasta valtionosuusrahoituksesta siirretään sote-maakunnille sairastavuuteen perustuvat kustannukset täysimääräisesti. Voimassa oleva laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1704/2009) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen kumotaan ja säädetään uusi laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Kunnan vastuulle edelleen jäävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistehtävä huomioidaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäosalla, jolla pyritään kannustamaan kuntia ennaltaehkäiseviin, hyvinvointia ja terveyttä lisääviin toimiin. Lisäosa rahoitetaan kuntien peruspalvelujen valtionosuuden sisältä.

Maaseutupolitiikan neuvoston sihteeristö esittää sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistamisessa ja sote-maakuntien perustamisessa huomioitavaksi seuraavaa:

- 1) Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä ja maakuntien perustamista koskeva uudistus on laaja kokonaisuus, joka sisältää useita lainsäädännöllisiä muutoksia. Maaseutupolitiikan neuvoston (MANE) sihteeristö painottaa, että koko uudistusprosessin ajan ja etenkin lainsäädännön valmistelun yhteydessä on tärkeä arvioida uudistuksen vaikutuksia maaseutuun, etenkin palveluiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen maaseutualueilla. Uudistuksen vaikutuksia maaseudun arkeen ja elämään sekä elinkeinotoimintaan tulee saattaa näkyväksi. Maaseutuvaikutusten arviointia (MVA) tulee toteuttaa osana aluekehityksen ja sosiaalisten vaikutusten arviointia.
- 2) Esitys siirtää sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä kunnilta uudelle perustettavalle hallintotasolle, sote-maakunnille. Maakunnallinen rakenne edesauttaa uudistuksen tavoitteena olevan yhdenvertaisuuden vahvistamista yhtäältä kuntien välillä kuin myös suhteessa lainsäädännössä määriteltyjen oikeuksien toteutumiseen.

Palveluiden myöntämis-, laatu- ja hinnoittelukriteereiden yhdenmukaistaminen sote-maakunnissa poistaa kuntakohtaisia eroja maakuntien sisällä. Palveluiden myöntämisen yhdenmukaiset perusteet takaavat, että maakunnan asukkaat saavat samat palvelut yhtäläisin perustein asuinpaikasta riippumatta. Tämä turvaa palvelut myös pienten maaseutukuntien asukkaille.

”Leveämpien hartioiden” myötä pienten kuntien asukkailla on mahdollisuus päästä myös sellaisten palveluiden piiriin, joita kaikissa kunnissa ei tähän asti ole resurssien, ammattitaitoisen sote-henkilöstön puutteen tai asiakasmäärien vähäisyyden vuoksi kyetty tarjota.

Yhdenvertaisuuden sekä palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden turvaamiseksi on kuitenkin tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että perustettavat sote-maakunnat saavat riittävän vahvat toimintaedellytykset, eivätkä alueiden väliset erot siirry kuntien väliltä maakuntien välisiksi.

- 3) Yksittäisen sote-maakunnan rahoitus määräytyy pääosin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien palvelutarvetta ja olosuhteita kuvaavien tekijöiden perusteella, sekä osin asukasperusteisesti sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kertoimen mukaisesti. Rahoitusmallin periaatteita voi lähtökohtaisesti pitää hyvinä.

Rahoituksen laskentamallin osalta on kuitenkin tärkeä huomioda, että esitetty malli ei johda kuntien kohtuuttomaan velkaantuneisuuden kasvuun. Esityksen +/-100 €/asukas enimmäismuutosten raja tai yhden (1) %-yksikön muutospaine kunnallisveroprosenttiin on kestävässä kunnataloustilanteessa. Kustannusten ja tulojen siirto tehdään poikkileikkaustilanteessa, jossa huomioidaan kuntien talous (2020), 2021 ja 2022. Esityksen heikkoutena kuitenkin on, ettei se huomioi viimeaikaisia muutoksia, kuten kuntatalouden

heikentymistä tai koronaepidemiaa. Esitys ei myöskään huomioi kuntien tai perustettavien sote-maakuntien kasvua tai supistumista, eikä täten myöskään investointitarpeita tai säästöpotentiaalia tulevaisuudessa.

Rahoituksen laskentamallin osalta on tärkeää myöskin huomioida, että jo toiminnassa olevien maakunnallisten sote-organisaatioiden osalta yhdistymisen kustannushyödyt on jo pitkälti käytetty. Rahoitusmalli ei saa rankaista palveluiden jo tehokkaasta ja taloudellisesta tuottamisesta. Kaikkien sote-maakuntien realistiset toimintaedellytykset tulee turvata.

Lisäksi sote-maakuntien rahoituksessa tulee huomioida lisääntyvä monipaikkaisuus. Erityisesti maaseutualueilla vapaa-ajan asukkaat voivat moninkertaistaa kausittaisen asukasmäärän ja lisätä vilkkaissa mökkikunnissa merkittävästi terveysasemien käyttöä. Sote-uudistuksen valmistelussa tulee huomioida Suomen ympäristökeskuksen ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) yhteisen Monisote-tutkimushankkeen esittämät politiikkasuositukset¹, jotka auttavat huomioimaan sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisessä ihmisten liikkuvuuden ja kausittaiset muutokset eri alueiden potentiaalisissa palvelutarpeissa.

- 4) Sote-uudistuksessa toteutettava integraatio, jossa perus- ja erikoissairaanhoido sovitetaan yhteen ja vahvistetaan perustason palveluita, on oikea lähtökohta, samoin kuin painopisteen siirto perustason palveluihin ja ennaltaehkäisevään toimintaan. Maaseutualueilla tämä edellyttää riittävän kattavaa palveluverkkoa, tai joustavia ratkaisuja ja laajaa keinovalikoimaa palveluiden tuottamiseen. Palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden turvaaminen erityisesti harvaan asutuilla maaseutualueilla edellyttää erilaisten palveluiden tuottamistapojen - sähköiset palvelut, liikkuvat palvelut, jalkautuvat palvelut, paikallisesti räätälöidyt ratkaisut - laaja-alaista kehittämistä. Keskeistä on myös paikallisten olosuhteiden ja toimijatahojen (yksityiset palveluntuottajat, järjestötoimijat) tuntemus. Tätä tulee sote-maakunnissa ylläpitää ja vahvistaa tarjoamalla henkilöstön koulutuksissa valmiuksia asiakkaan elinympäristöön kytkeytyvien tekijöiden huomioimiseen, sekä ylläpitämällä avointa ja vastavuoroista dialogia alueen asukkaiden, kuntien, järjestöjen ja yksityisten palveluntuottajien kanssa.

Tärkeä osa palveluiden kehittämistä on digitaalisten asiointipalveluiden kehittäminen. Tällä hetkellä tietoliikenneverkkojen kattavuudessa ja yhteysnopeuksissa on suuria kunta- ja aluekohtaisia eroja. Valtion tulee tukea ja varmistaa digitaalisen infrastruktuurin kattava rakentuminen. Vain näin voidaan aidosti kehittää ja käyttöönottaa digitaalisia palveluja huomioiden yhdenvertaisuuden ja saavutettavuuden periaatteet.

- 5) Lakiesityksestä puuttuvat kirjaukset koskien palvelujen monituottajamallia. Esitys ei näin luo kannusteita sote-yrittäjyyden kehittymiselle. Monituottajamalli on kuitenkin keino tukea palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta maaseuduilla. Mahdollisuus palveluseteliin ja henkilökohtaiseen budjettiin on tärkeä säilyttää mukana kokonaisuudessa. Myös julkisten hankintojen jakaminen osiin on tärkeä keino ylläpitää palvelumarkkinoiden kehittymistä ja toimivuutta. Lisäksi julkisten hankintojen kilpailutuksen ehtoja palvelusetelituottajien sivutoimikiellon osalta tulisi höllentää. Tämä siksi, että harvaan asutuilla alueilla toimivien

¹ <https://www.julkari.fi/handle/10024/139058>

sote-yritysten työntekijät voisivat tehdä joustavasti alihankintaa myös julkiselle sektorille, ilman että yrityksiltä evätään tämän johdosta pääsy palvelusetelituottajiksi.

- 6) Järjestöjen kiinnittyminen uusiin sote-rakenteisiin on ensiarvoisen tärkeää. Sote-maakuntien ja järjestöjen yhteistyörakenteiden kehittäminen maakuntatasolla on tärkeä osa toimivaa sote-kokonaisuutta niin asiakaspolkujen rakentamisen kuin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kannalta. Maakuntatason toiminta merkitsee kansalaisyhteiskunnalle ja sen järjestöille kuitenkin myös uudenlaista osallistumisen ja vaikuttamisen haastetta. Maakunnissa hyvään vauhtiin päässyttä Järjestö 2.0 kehitystyötä tulee jatkaa pitkäjänteisesti, sekä turvata järjestöjen toimintaedellytykset.

Sote-järjestö kehittämistyössä on tärkeää tunnistaa ja huomioida myös se, että erityisesti maaseutualueilla keskeisiä toimijoita eivät ole ainoastaan sote-järjestöt vaan laajemmin myös muut kolmannen sektorin toimijat kuten kyläyhdistykset. On tärkeää, että sote-järjestöjen ohella myös muut keskeiset hyte- ja sote-kumppanuuksia rakentavat järjestötoimijat huomioidaan kokonaisuudessa ja yhteistyörakenteiden kehittämisessä.

- 7) Maaseutualueiden näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää kehittää paikallis- ja maakuntatason yhteistyötä sekä huomioida maaseutunäkökulma osana sote-maakuntien kehittämistä. Niin palveluiden kuin hyvinvointia ja terveyttä edistävien toimintojen suunnittelussa tulee toteuttaa maaseutuvaikutusten arviointia (MVA), miettimällä erityisesti sitä, kuinka toiminnot ulottuvat ja ovat saavutettavissa myös harvaan asutuilla alueilla. Uudistuksen myötä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen määrittyy uudella tavalla kuntien ja sote-maakuntien yhteiseksi tehtäväksi. Tämä edellyttää sote-maakunnan, kuntien ja järjestöjen yhteistyötä tukevia rakenteita ja käytäntöjä.

On entistä tärkeämpää saada kaikki paikalliset ja alueelliset voimavarat käyttöön. Ihmisten palvelutarpeet ja paikalliset toimintaympäristöt on huomioitava kokonaisuutena ja varmistettava tarvittavat lähipalvelut koko maassa. Tarvitaan uusia toimintamalleja, jotka rakentuvat osin kumppanuudelle. Uudistuksessa tulee huomioida THL:n toteuttaman ”Sisältöä, osaamista ja arvioitua tietoa kuntien elinvoimaisuuteen, hyvinvointi- ja turvallisuustyön uudistamiseen” (SOIHTU) –tutkimushankkeen suositukset².

- 8) Pelastustoimen kytkeminen osaksi sote-maakuntien tehtäviä on tärkeä osa kokonaisuutta. Turvallisuuden vahvistaminen ja ensihoidon toimivuus edellyttävät riittäviä resursseja. Uudistuksen tavoite varmistaa pelastustoimen palvelut harva-alueilla on ehdottoman tärkeää. Sopimuspalokuntatoiminta osana pelastustoimea on harvaan asutussa maassa välttämätöntä ja sen toimintaedellytykset tulee turvata. Tällä hetkellä harvaan asuttujen alueiden haasteena on, että palvelut ovat keskittyneet ja avuntuloaika on kasvanut. Kylien pelastusryhmät ovat tärkeä lisäapu hätätilanteissa. Ihmisten omia valmiuksia omaehtoiseen turvallisuuden ylläpitämiseen on tärkeä vahvistaa. Kylien pelastusryhmien valmiuksia voidaan kehittää viranomaisten ja järjestötoimijoiden yhteistyönä. Maksuttomalle turvallisuuskoulutukselle on tarvetta harvaan asutuilla alueilla, ja tähän tulisi luoda valtakunnallisesti yhtenäinen toimintamalli.

² <https://www.maaseutupolitiikka.fi/uploads/MANE-politiikkasuositukset/Maaseutupolitiikan-politiikkasuositukset-3-2020-SOIHTU-luonnos.pdf>

Helsingissä 24.9.2020

Maaseutupolitiikan neuvoston (MANE) sihteeristö

Christell Åström

Christell Åström

Maaseutupolitiikan neuvoston sihteeristö
puheenjohtaja

Mari Kattilakoski

Mari Kattilakoski

Maaseutupolitiikan Kansalaistoiminta
ja hyvinvointi -verkosto (KAHVEE)
erityisasiantuntija